

**PERAN KANTOR PERTANAHAN TERHADAP PENERTIBAN DAN
PENDAYAGUNAAN TANAH TERLANTAR DI KABUPATEN
PEKALONGAN**

**TESIS
Magister Kenotariatan**



Diajukan untuk memenuhi persyaratan guna menyelesaikan
Program Studi Magister Kenotariatan
pada Universitas Diponegoro
Semarang

**Disusun oleh
Alifnu Pangripta Damai, SH
B4B 004 063**

**PROGRAM STUDI MAGISTER KENOTARIATAN
UNIVERSITAS DIPONEGORO
SEMARANG
2006**

**PERAN KANTOR PERTANAHAN TERHADAP PENERTIBAN DAN
PENDAYAGUNAAN TANAH TERLANTAR DI KABUPATEN
PEKALONGAN**

TESIS

Oleh
Alifnu Pangripta Damai, SH
B4B 004 063

Telah dipertahankan di depan Tim Penguji
Pada tanggal, 19 Agustus 2006
Dan dinyatakan telah memenuhi syarat untuk diterima

Menyetujui
Komisi Penguji

Pembimbing utama

Ketua Program Studi
Magister Kenotariatan

Hj. Endang Sri Santi, SH, MH
NIP. 130 929 452

Mulyadi, SH, M.S
NIP. 130 529 429

PERNYATAAN

Dengan ini saya menyatakan bahwa tesis ini adalah hasil pekerjaan saya sendiri dan didalamnya tidak terdapat karya yang telah diajukan untuk memperoleh gelar kesarjanaan disuatu perguruan tinggi dan lembaga pendidikan lainnya. Pengetahuan yang diperoleh dari hasil penerbitan maupun yang belum/tidak diterbitkan, sumbernya telah dijelaskan didalam tulisan dan daftar pustaka dari tulisan ini.

Semarang, Agustus 2006

Penulis

Alifnu Pangripta Damai, SH

MOTTO

- ❖ *Bacalah dengan (menyebut) nama Robbmu yang menciptakan. Dia telah menciptakan manusia dari segumpal darah. Bacalah dan Robbmulah yang Maha Pemurah. Yang mengajarkan (Manusia) dengan perantaraan Qalam. Dia mengajarkan manusia apa yang tidak diketahuinya. (QS. Al-Alaq 96 : 15)*
- ❖ *Allah pasti akan mengangkat orang yang beriman dan berpengetahuan diantaramu beberapa tingkat lebih tinggi. (QS. Al-Mujadilah 58 : 11)*
- ❖ *Tugas pendidikan adalah menggantikan pikiran yang kosong dengan pikiran yang terbuka. (Malcom Forbes)*
- ❖ *Anda boleh bersekolah setinggi-tingginya, tetapi kalau Anda tidak berkarya, Anda akan hilang dari masyarakat dan dari sejarah. (Pramoedya Ananta Toer)*
- ❖ *Kebanggaan kita yang terbesar adalah bukan tidak pernah gagal, tetapi bangkit kembali setiap kali jatuh. (Konfusius)*
- ❖ *Seluruh kehidupan dalam arti tertentu merupakan penyembahan kepada Tuhan, dan semua yang kita lakukan adalah mencoba meneruskannya kepada lebih banyak orang. Gagasan saya mengenai Tuhan adalah bahwa anda tidak melakukannya khusus untuk diri sendiri, melainkan untuk semua orang lain. (George Harrison-The Beatles)*

KATA PENGANTAR

Puji syukur kita panjatkan kepada Dzat yang Maha luas ilmu-Nya yang telah mengajarkan manusia dengan pena, mengajarkan manusia apa yang tidak diketahuinya. Dzat yang mengangkat orang yang beriman dan berilmu beberapa derajat. Shalawat dan Salam semoga senantiasa tercurahkan kepada Rasulullah Nabi Muhammad SAW, yang telah mengeluarkan umat manusia dari zaman kegelapan ke zaman yang penuh cahaya. Dialah utusan Allah yang memerintahkan umatnya untuk selalu mencari ilmu.

Satu kata terucap “Alhamdulillah robil ‘alamin” ketika akhirnya penulis dapat menyelesaikan tesis ini sebagai persyaratan dalam memperoleh gelar Magister Kenotariatan di Magister Kenotariatan Universitas Diponegoro. Setelah melewati masa-masa sulit, berkat doa, usaha keras, dan kekuatan mimpi untuk mewujudkan sebuah karya sederhana yang berjudul : **“Peran Kantor Pertanahan Terhadap Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar di Kabupaten Pekalongan”**.

Penulis menyadari sepenuhnya bahwa tanpa bantuan baik moril maupun materiil dari berbagai pihak, penulis tidak akan dapat menyelesaikan tesis ini. Oleh karena itu pada kesempatan ini dengan segala kerendahan hati penulis mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada :

1. Bapak Mulyadi, S.H., M.S., selaku Ketua Program Studi Magister Kenotariatan Universitas Diponegoro Semarang.
2. Bapak Yunanto, S.H., M.Hum., selaku Sekretaris I Program Studi Magister Kenotariatan Universitas Diponegoro Semarang.

3. Bapak Budi Ispiyarso, S.H., M.Hum., selaku Sekretaris II Program Studi Magister Kenotariatan Universitas Diponegoro Semarang.
4. Ibu Hj. Endang Sri Santi, S.H., M.H., selaku Dosen Pembimbing Tesis yang telah banyak mengorbankan waktunya dan dengan penuh kesabaran guna membimbing penulis dalam penulisan Tesis ini.
5. Bapak RMJ. Koesmargono, S.H., M.Hum., selaku Dosen Wali yang telah memberi arahan dalam kegiatan akademik penulis.
6. Bapak Mulyadi, S.H., M.S., Bapak Yunanto, S.H., M.Hum., Bapak Achmad Chulaemi, S.H., Ibu Hj. Endang Sri Santi, S.H., M.H., Bapak Dwi Purnomo, S.H., M.Hum., selaku Dosen Penguji.
7. Bapak-bapak dan Ibu-ibu Dosen yang telah membekali ilmu yang sangat berharga kepada penulis dan seluruh Keluarga Besar Magister Kenotariatan Universitas Diponegoro Semarang.
8. Bapak Munasir, S.H., Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Pekalongan, yang telah memberikan izin penelitian kepada penulis.
9. Bapak Triyono, Kasubsi Data Penatagunaan Tanah Kantor Pertanahan Kabupaten Pekalongan yang telah memberikan data dan informasi.
10. Bapak Deden Deni, S.H., Kasubsi Rencana dan Bimbingan Penatagunaan Tanah Kantor Pertanahan Kabupaten Pekalongan yang telah memberikan data dan informasi.
11. Ibu Widiati di Kantor Bappeda Kabupaten Pekalongan yang telah memberikan data dan informasi.
12. Teman-teman seperjuangan Angkatan 2004 Magister Kenotariatan Universitas Diponegoro Semarang.

13. Kedua orang tuaku atas segalanya yang telah diberikan selama ini, dan juga adikku, Basyier Gemaning Insan.

14. Deeta dan keluarga atas doa dan dukungannya.

Dalam penulisan tesis ini penulis menyadari bahwa masih banyak kekurangan, oleh karena itu penulis berterima kasih apabila ada kritik ataupun saran dari pembaca untuk menyempurnakan tesis ini. Akhirnya penulis mohon maaf apabila dalam penulisan tesis ini banyak terdapat kesalahan, semoga tesis ini dapat bermanfaat bagi penulis maupun bagi pembaca sekalian.

Semarang, Agustus 2006

Penulis

Alifnu Pangripta Damai, S.H.

ABSTRAK

Dewasa ini terdapat bidang-bidang tanah di wilayah Kabupaten Pekalongan yang menunggu dipergunakan sesuai dengan sifat dan tujuan haknya atau Rencana Tata Ruang Wilayah yang berlaku dibiarkan kosong, sehingga tidak memberikan manfaat apapun pada masyarakat sekitarnya. Dengan adanya kebijakan untuk memelihara ketahanan pangan nasional perlu ditetapkan kewajiban kepada setiap pemegang hak atas tanah atau pihak yang memperoleh penguasaan atas tanah untuk memanfaatkan tanah-tanah terlantar yang ada di wilayah Kabupaten Pekalongan dengan menanam tanaman pangan/semusim yang bisa bermanfaat bagi masyarakat sekitar lokasi tanah tersebut. Jika kewajiban itu sengaja diabaikan, maka hal tersebut dapat mengakibatkan hapus atau batalnya hak yang bersangkutan, dalam hal demikian tanah tersebut termasuk golongan yang “diterlantarkan”.

Sesuai dengan uraian diatas maka penelitian ini bertujuan untuk mendapatkan data dan informasi guna mengetahui penyebab tanah terlantar dan bagaimana peran Kantor Pertanahan di dalam pelaksanaan Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar di wilayah Kabupaten Pekalongan serta mengetahui kendala apakah yang timbul dalam pelaksanaan kegiatan tersebut, dan bagaimana penyelesaiannya.

Dalam penelitian ini penulis menggunakan metode pendekatan yuridis sosiologis yang mengkaitkan hukum untuk mencapai tujuan-tujuan serta memenuhi kebutuhan-kebutuhan konkret dalam masyarakat. Oleh karena itu metode ini memusatkan perhatian pada pengamatannya mengenai efektivitas hukum, dimana hukum dalam hal ini dikonsepsikan sebagai alat untuk mengatur masyarakat.

Berdasarkan hasil penelitian maka penulis berkesimpulan bahwa penyebab penelantaran tanah di wilayah Kabupaten Pekalongan disebabkan oleh faktor intern maupun ekstern dari perusahaan, seperti kondisi manajemen perusahaan yang kurang baik, kendala pemasaran barang hasil produksi, keterbatasan modal akibat krisis ekonomi, dan jalinan kemitraan yang kurang baik dengan masyarakat. Selain itu faktor ekstern seperti keadaan alam, gangguan dari masyarakat serta kurangnya pembinaan dan pengawasan dari Pemerintah juga menjadi penyebab terjadinya penelantaran tanah. Peran Kantor Pertanahan Kabupaten Pekalongan antara lain adalah dalam kegiatan pembentukan peraturan pelaksana, sosialisasi peraturan, pembentukan aparat pelaksana dan juga tindakan aparat pelaksana terhadap penelantaran tanah. Selain itu kendala-kendalanya antara lain adalah sulitnya mengetahui domisili ataupun keberadaan dari Pemegang Hak Atas Tanah yang diindikasikan sebagai tanah terlantar, masalah keterbatasan dalam hal perolehan dana. Oleh karena itu diperlukan kerjasama dan sinergi dari semua pihak yang terkait agar pelaksanaan kegiatan Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar di wilayah kabupaten Pekalongan dapat berjalan efektif dan sesuai dengan peraturan-peraturan yang berlaku.

Kata kunci : Tanah Terlantar.

ABSTRACT

Today many land area in Pekalongan regency region waiting to be utilized as according to nature and purpose its rights or plan, site plan which available to be let empty, so that not give any benefit at vicinity society. By existence of policy to maintain national food endurance require to be specified obligation to each right owner of land or party obtaining authority of land exploit unemployed land exist in Pekalongan regency region by cultivating food crop which can be benefit to society around land location. If that obligation intend to be disregarded, hence the mentioned can result to vanish or its cancellation of pertinent rights, in the case land is including “unemployed” class.

As according to explanation above hence this research aim to get data and information utilize to know cause of unemployed land and how role of Office Land in execution of Publisher and Utilization of unemployed Land in Pekalongan regency region and also know constraint what is arise in execution of that activity and how is the solution.

In this research writer use approach method of sociologist juridical correlating law to reach the targets and also fulfill concrete requirement in society. Therefore this method give all mind to its perception regarding law effectiveness, where law in this case is conception as a means to arrange society.

Pursuant to result of the research hence writer have conclusion that cause unemployed land in Pekalongan regency region because of intern and also extern factor of the company, like bad management condition of company, constraint of goods marketing result of production, limitation of capital effect of economic crisis, and bad relation with society. Besides that extern factor like nature situation, trouble of society and also the lack of construction and observation of government also cause the happening of is unemployed land.

The role of Office Land of Pekalongan Regency for example is in activity of forming of executor regulation, regulation socialization, forming of executor government officer as well as executor government officer action to unemployed land. Besides its constraints for example is difficult to know domicile and existence of right owner of Land which is indication as unemployed land, problem of limitation in the case of acquirement of fund. Therefore needed cooperation and synergy from all related side so that execution of Publisher and Utilization activity of unemployed Land in Pekalongan regency region can run effective and as according to regulation going into effect.

Key Word : Unemployed land.

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PENGESAHAN.....	ii
HALAMAN PERNYATAAN.....	iii
HALAMAN MOTTO.....	iv
KATA PENGANTAR.....	v
DAFTAR ISI.....	viii
DAFTAR TABEL.....	xii
ABSTRAK.....	xiii
ABSTRACT.....	xiv

BAB I. PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang.....	1
1.2. Perumusan Masalah.....	10
1.3. Tujuan Penelitian.....	11
1.4. Manfaat Penelitian.....	11
1.5. Sistematika Penulisan Tesis.....	12

BAB II. TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Sistem Pertanahan Berdasarkan Undang-Undang Pokok Agraria....	14
2.1.1. Pengertian Tanah.....	15
2.1.2. Hak Penguasaan atas tanah.....	18
2.2. Hak-Hak Atas Tanah Dalam UUPA.....	22

2.2.1.	Pasal-pasal yang mengatur hak-hak atas tanah sebagai lembaga hukum.....	22
2.2.2.	Sistematika hak-hak atas tanah.....	24
2.2.3.	Fungsi Sosial Hak-Hak Atas Tanah.....	30
2.3.	Terjadinya Hak-Hak Atas Tanah.....	32
2.3.1.	Terjadinya hak-hak atas tanah yang berasal dari perubahan atau konversi hak-hak lama berdasarkan UUPA.....	32
2.3.2.	Terjadinya hak-hak atas tanah yang “ <i>primer</i> ”(Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai). 34	
2.3.3.	Terjadinya Hak Milik menurut Hukum Adat.....	36
2.3.4.	Terjadinya Hak-hak atas tanah yang sekunder.....	38
2.3.5.	Cara perolehan hak atas tanah berdasarkan UUPA.....	38
2.4	Tinjauan Umum Tentang Tanah Terlantar.....	40
2.4.1	Pengertian dan Kriteria Tanah Terlantar.....	40
2.4.2	Pengaturan Tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar Dalam Peraturan Perundang-undangan.....	44
2.5	Fungsi Hukum dan Penegakan Hukum.....	46

BAB III. METODE PENELITIAN

3.1.	Metode Pendekatan.....	50
3.2.	Spesifikasi Penelitian.....	52
3.3.	Lokasi Penelitian.....	53
3.4.	Populasi dan Sampel.....	53
3.5.	Jenis dan Sumber Data.....	54

3.6. Teknik Pengumpulan Data dan Instrumen Penelitian.....	55
3.7. Analisis Data.....	56

BAB IV. HASIL DAN PEMBAHASAN

4.1. Gambaran Umum Lokasi Penelitian.....	57
4.1.1. Kondisi Geografis, Pemerintahan dan Kependudukan Kabupaten Pekalongan.....	57
4.1.2. Kondisi Perekonomian Masyarakat di Kabupaten Pekalongan.....	62
4.1.3. Kondisi Sosial Masyarakat di Kabupaten Pekalongan.....	64
4.2. Tanah Terlantar di Wilayah Kabupaten Pekalongan.....	67
4.2.1. Hasil Identifikasi Tanah Terlantar di Wilayah Kabupaten Pekalongan.....	68
4.2.2. Faktor Penyebab Penelantaran Tanah di Wilayah Kabupaten Pekalongan.....	78
4.3. Peran Kantor Pertanahan Terhadap Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar di Wilayah Kabupaten Pekalongan.....	81
4.3.1. Pembentukan Peraturan Pelaksana.....	81
4.3.2. Sosialisasi Peraturan yang Berlaku.....	83
4.3.3. Pembentukan Aparat Pelaksana.....	84
4.3.4. Tindakan Aparat terhadap Penelantaran Tanah.....	88
4.4. Kendala-kendala dan Penyelesaiannya Dalam Pelaksanaan Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar di Wilayah Kabupaten Pekalongan.....	93

BAB V. PENUTUP

5.1. Kesimpulan.....	96
5.2. Saran.....	97

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Tanah sebagai bagian dari bumi yang merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa serta berfungsi untuk memenuhi kebutuhan dasar papan dan lahan menjadikan tanah sebagai alat investasi yang sangat menguntungkan, sehingga terjadi peningkatan permintaan akan tanah dan bangunan, dan juga menimbulkan persaingan untuk memperolehnya, yang pada akhirnya memaksa orang untuk mengeluarkan pengorbanan yang lebih besar untuk mendapatkannya. Hal ini menyebabkan tanah dan bangunan menjadi sangat bernilai, sehingga orang yang memiliki tanah dan bangunan akan sedapat mungkin mempertahankan hak milik atas tanahnya.¹ Selain itu sebagai salah satu faktor produksi, tanah mempunyai kedudukan yang sangat penting di dalam kehidupan manusia, hal ini dapat dimaklumi bahwa manusia akan senantiasa memerlukan tanah untuk memenuhi kebutuhan pangan, pemukiman dan nantinya untuk pemakaman.

Tanah merupakan sesuatu yang memiliki nilai yang sangat penting didalam kehidupan masyarakat, hal ini disebabkan karena tanah memiliki nilai ekonomis, sekaligus magis-religio kosmis menurut pandangan bangsa Indonesia, ia pula yang sering memberi getaran di dalam kedamaian dan sering pula menimbulkan goncangan dalam masyarakat, lalu ia pula yang sering menimbulkan sendatan dalam pelaksanaan pembangunan nasional.² Di atas tanah inilah manusia dapat hidup dan melangsungkan atau meneruskan kehidupannya,

¹ Marihot Pahala Siahaan, *Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003, hal 32.

² John Salindeho, *Masalah Tanah Dalam Pembangunan*, Sinar Grafika, Jakarta ,1998.

selain itu tanah sangat terbatas luasnya dan tidak dapat diperbaharui lagi, sedangkan jumlah manusia terus bertambah yang pada akhirnya akan menyebabkan persaingan untuk memperoleh tanah. Persaingan tersebut dapat merupakan persaingan yang baik maupun persaingan yang tidak baik, apalagi jika dihubungkan dengan perkembangan pembangunan yang menyebabkan tanah memiliki nilai ekonomis yang tinggi dan nilainya akan terus meningkat, seperti diketahui tanah tidak dapat dipisahkan dengan manusia karena tanah merupakan salah satu faktor penting dalam kehidupan manusia, tanah merupakan tempat pemukiman, tempat melakukan kegiatan manusia bahkan sesudah matipun masih memerlukan tanah.³

Menurut kamus besar Bahasa Indonesia (1994) tanah adalah:

1. permukaan bumi atau lapisan bumi yang diatas sekali;
2. keadaan bumi disuatu tempat;
3. permukaan bumi yang diberi batas;
4. bahan-bahan dari bumi, bumi sebagai bahan sesuatu (pasir, cadas, napal dan sebagainya).⁴

Sebagai negara yang berlatar belakang agraris, tanah mempunyai arti yang sangat penting bagi kehidupan masyarakat di Indonesia, terlebih lagi bagi para

³ Achmad Chulaemi, *Pengadaan Tanah Untuk Keperluan Tertentu Dalam Rangka Pembangunan*, Majalah Masalah-Masalah Hukum, Nomor 1, FH. Undip, Semarang 1992, hal 9.

⁴ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia tentang Sejarah Pembentukan UUPA*, Djambatan, Jakarta, 1999, hal. 19

petani di pedesaan.⁵ Tanah berfungsi sebagai tempat dimana warga masyarakat bertempat tinggal dan tanah juga memberikan penghidupan baginya.⁶

Tanah merupakan salah satu sumber utama bagi kelangsungan hidup dan penghidupan bangsa dalam mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat yang terbagi secara adil dan merata, maka tanah adalah untuk diusahakan atau digunakan bagi pemenuhan kebutuhan yang nyata. Sehubungan dengan itu penyediaan, peruntukan, penguasaan, penggunaan dan pemeliharannya perlu diatur agar terjamin kepastian hukum dalam penguasaan dan pemanfaatannya serta sekaligus terselenggara perlindungan hukum bagi rakyat banyak, terutama golongan petani, dengan tetap mempertahankan kelestarian kemampuannya dalam mendukung kegiatan pembangunan yang berkelanjutan.

Hukum Tanah Nasional kita dalam pelaksanaannya selama ini disamping terbukti mampu memberi dukungan pada kegiatan pembangunan di segala bidang yang memerlukan penguasaan dan penggunaan tanah, juga menunjukkan kelemahan dalam rumusan isi dan kelengkapan pengaturannya. Kelemahan tersebut terlihat selama era orde baru, dimana penyelenggaraan pembangunan berdasarkan kebijakan yang mengutamakan pertumbuhan sehingga pada kenyataannya memberikan peluang pelaksanaan berdasarkan tafsiran yang menyimpang dari asas dan tujuan ketentuan yang bersangkutan dengan segala akibatnya yang kita rasakan dewasa ini.⁷

⁵ IGN. Sugangga, *Kebijakan Pemerintah Kabupaten Dalam Hukum Pertanahan Adat di Wilayah Pantai Utara Jawa Tengah (Studi Kasus Penentuan Hak Tanah timbul)*, dalam Masalah-masalah Hukum, Majalah Ilmiah FH-UNDIP, Vol XXXI. No.2, April- Juni 2002, hal 49.

⁶ Soerjono Soekanto dan Soleman B. Taneko, *Hukum Adat Indonesia*, Cetakan Keempat, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2001, hal 172.

⁷ Boedi Harsono, *Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional*, Penerbit Universitas Tri Sakti, Jakarta, 2002, hal 1.

Pelaksanaan Hukum Tanah Nasional selama orde baru seringkali dirasakan tidak menjamin perlindungan, bahkan menimbulkan rasa diperlakukan tidak adil bagi rakyat yang tanahnya diperlukan untuk kegiatan pembangunan ataupun yang beralih untuk pembangunan. Padahal Hukum Tanah Nasional jelas memuat rumusan asas dan ketentuan-ketentuan hukum yang memberikan perlindungan bagi siapapun yang menguasai tanah secara sah terhadap gangguan dari pihak manapun, termasuk gangguan dari pihak penguasa sekalipun bilamana gangguan itu tidak ada dasar hukumnya.⁸

Penegakan supremasi hukum berdasarkan nilai-nilai kebenaran dan keadilan serta penghormatan terhadap hak-hak manusia secara universal mengalami degradasi. Kondisi tersebut antara lain disebabkan banyaknya peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh pemerintahan pada masa lalu tidak mencerminkan aspirasi masyarakat dan kebutuhan pembangunan yang bersendikan hukum agama dan hukum adat.

Suatu kenyataan bahwa perekonomian nasional dewasa ini berada dalam kondisi relatif rendah, laju inflasi tinggi, sedang angka investasi rendah, jumlah penduduk miskin semakin meningkat serta defisit anggaran dan neraca pembayaran yang belum sehat. Terhadap permasalahan yang dihadapi di atas maka berpengaruh pula terhadap kemampuan masyarakat untuk memiliki dan mengelola hak-hak atas tanahnya, sehingga kemudian banyak muncul tanah-tanah terlantar dimana si pemiliknya dengan berbagai alasan belum dapat menggunakan tanahnya sebagaimana mestinya, permasalahan tersebut merupakan persoalan yang harus diatasi bersama yang kadang terjadi di dalam berbagai hal-hal yang

⁸ *Ibid*, hal. 9.

menyangkut tentang kemampuan finansial, kepatuhan dan kesadaran hukum dari masyarakat.

Tanah yang merupakan hajat hidup rakyat banyak perlu ditata kembali penggunaannya, mengenai hak-hak atas tanah, maka si pemegang hak tidak hanya memiliki kewenangan atas tanah yang diwakufkannya, tetapi juga memiliki kewajiban untuk menggunakan dan memelihara potensi tanah yang bersangkutan. Tidak hanya Hak Milik, tetapi semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial, dalam Penjelasan Umum Pasal 6 UUPA fungsi sosial hak-hak atas tanah tersebut disebut sebagai dasar keempat dari Hukum Tanah Nasional kita. Dinyatakan dalam Penjelasan Umum tersebut, yang berarti bahwa hak atas tanah apapun yang ada pada seseorang tidaklah dapat dibenarkan bahwa tanahnya itu akan dipergunakan ataupun tidak dipergunakan semata-mata untuk kepentingan pribadinya, apalagi kalau hal itu menimbulkan kerugian bagi masyarakat. Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaan dan sifat dari haknya, sehingga bermanfaat baik bagi kesejahteraan dan kebahagiaan yang mempunyai maupun bermanfaat pula bagi masyarakat dan negara. Meskipun demikian ketentuan tersebut tidak berarti bahwa kepentingan perseorangan akan terdesak sama sekali oleh kepentingan umum atau masyarakat, Undang-Undang Pokok Agraria memperhatikan pula kepentingan-kepentingan perseorangan. Kepentingan masyarakat dan kepentingan perseorangan haruslah saling mengimbangi, sehingga pada akhirnya akan tercapai tujuan pokok yaitu kemakmuran, keadilan dan kebahagiaan bagi rakyat seluruhnya.

Ketentuan di bidang landreform yang menetapkan pembatasan penguasaan tanah demi pelaksanaan pembangunan yang mengutamakan pertumbuhan

kenyataannya tidak ada yang memperhatikan, termasuk pihak penguasa, sehingga mengakibatkan penguasaan tanah oleh perorangan yang jauh melampaui batas maksimum yang ditetapkan dan akhirnya membawa dampak pada masalah penelantaran tanah. Sudah barang tentu dalam kenyataannya tidak semua dapat terpenuhi kebutuhan tanahnya, hal demikian diakibatkan adanya gejala bahwa disatu sisi penyediaan tanah relatif tetap, namun disisi lain permintaan akan tanah senantiasa bertambah karena peningkatan laju pertumbuhan penduduk.

Permasalahan yang timbul dengan adanya gejala bahwa disatu sisi penyediaan tanah relatif tetap, namun disisi lain permintaan akan tanah senantiasa bertambah karena peningkatan laju pertumbuhan penduduk adalah masih adanya bidang-bidang tanah yang terlantar keadaanya (*abandoned land*), jika tidak mendapatkan penanganan serius dari semua pihak, hal ini pada gilirannya akan menghambat jalannya pembangunan. Jika dicermati lebih lanjut di daerah pedesaan keberadaan tanah terlantar akan mengganggu kelestarian swasembada di bidang pangan, sedangkan pada daerah perkotaan keberadaan tanah terlantar akan menyebabkan tumbuhnya daerah-daerah kumuh (*slums area*), yang mengurangi estetika perkotaan dan mengurangi efisiensi penggunaan tanah serta dapat menyebabkan masalah-masalah sosial, misalnya meningkatnya kriminalitas, pengangguran baik yang nyata maupun yang terselubung dan sebagainya yang tidak dikehendaki. Lebih-lebih disaat krisis di segala bidang kehidupan yang sedang melanda negara Indonesia sejak Juli 1997 sampai sekarang ini membawa akibat yang amat memprihatinkan, terbukti dengan naiknya angka pengangguran,

inflasi sekitar 200%, banyaknya penjarahan terhadap aset seseorang, badan hukum maupun negara termasuk tanah.⁹

Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Ketentuan Dasar Pokok-Pokok Agraria telah menentukan dalam Pasal 6 bahwa “Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial”, Pasal 10 mewajibkan para pemegang hak atas tanah mengerjakan dan mengusahakan sendiri secara aktif, Pasal 15 mewajibkan kepada pemegang hak atas tanah untuk memelihara, menambah, dan menjaga kelestarian tanahnya. Hal ini juga diikuti dengan ketentuan sanksi yaitu pada Pasal 27 huruf a angka 3, Pasal 34 huruf e, dan Pasal 40 huruf e menentukan bahwa semua hak atas tanah tersebut akan hapus dan jatuh ketangan negara apabila tanah tersebut ditelantarkan, namun didalam ketentuan tersebut sendiri tidak memberikan batasan yang pasti tentang jangka waktu untuk bisa disebut penelantaran tanah.

Mengingat luasnya tanah yang diterlantarkan, dalam arti belum dimanfaatkan sesuai dengan sifat dan tujuan haknya atau Rencana Tata Ruang Wilayah, Pemerintah telah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 36 Tahun 1998 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar, kemudian Peraturan Pemerintah ini ditindaklanjuti dengan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 tahun 1998 tentang Kewajiban Pemanfaatan Tanah Kosong untuk Tanaman Pangan. Kedua peraturan inipun tidak mengatur tentang batas waktu penelantaran hak atas tanah, akibatnya produk hukum tersebut tidak bisa ditegakkan sebagaimana mestinya oleh aparat hukum.

⁹ Imam Kuswahyono, *Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar Sebagai Upaya Pemberdayaan Masyarakat, Kajian Yuridis Sosiologis ataa PP. Nomor 36 Tahun 1998*, Arena Hukum Nomor 6, Tahun 2, November 1998. hal 32.

Baru pada tanggal 13 Pebruari 2002 Badan Pertanahan Nasional melalui Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 24 tahun 2002 memberikan kepastian tentang kriteria tanah terlantar dan tata cara identifikasi tanah-tanah yang diduga diterlantarkan, namun kenyataannya di lapangan penerapannya belum maksimal sesuai yang diharapkan karena berbagai kendala, oleh karena itu tindakan nyata ataupun peran dari aparat Pemerintah dalam hal ini Badan Pertanahan Nasional ataupun Kantor Pertanahan sangat diperlukan.

Fungsi sosial hak-hak atas tanah mewajibkan pada yang mempunyai hak untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan sesuai dengan keadaannya, artinya keadaan tanahnya serta sifat dan tujuan pemberian haknya. Jika kewajiban itu sengaja diabaikan, maka hal tersebut dapat mengakibatkan hapusnya atau batalnya hak yang bersangkutan, dalam hal yang demikian tanah tersebut termasuk golongan yang “diterlantarkan”.

Menurut Pasal 1 ayat 1 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1998 tentang Pemanfaatan Tanah Kosong Untuk Tanaman Pangan maka pengertian tanah kosong adalah tanah yang dikuasai dengan Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai, tanah Hak Pengelolaan, tanah yang sudah diperoleh dasar penguasaan tetapi belum diperoleh hak atas tanahnya sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku atau sebagiannya, yang belum dipergunakan sesuai dengan sifat dan tujuan pemberian haknya atau Rencana Tata Ruang Wilayah yang berlaku.

Selain itu pengertian tanah terlantar terdapat dalam Penjelasan Pasal 27 UUPA, yaitu : “Tanah diterlantarkan kalau dengan sengaja tidak dipergunakan

sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan daripada haknya”, dan juga di dalam Peraturan Pemerintah Nomor. 36 Tahun 1998 Pasal 1 angka 5 menetapkan pengertian tanah terlantar sebagai “...tanah yang diterlantarkan oleh pemegang hak atas tanah, pemegang Hak Pengelolaan atau pihak yang telah memperoleh dasar penguasaan atas tanah tetapi belum memperoleh hak atas tanah sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku”.

Persoalan fenomena tanah terlantar sebagaimana tampak dari beberapa hasil penelitian menunjukkan bahwa ketiadaan kriteria yang jelas, baik mengenai subyek, obyek, dan jangka waktu yang secara signifikan menunjukkan suatu tanah disebut sebagai tanah terlantar membawa akibat semakin maraknya kasus pertanahan.¹⁰

Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial, maka setiap orang, badan hukum, atau instansi yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah wajib menggunakan tanahnya sehingga lebih berdaya guna dan berhasil guna serta bermanfaat bagi kesejahteraan masyarakat. Dewasa ini terdapat bidang-bidang tanah di wilayah Kabupaten Pekalongan yang menunggu dipergunakan sesuai dengan sifat dan tujuan haknya atau Rencana Tata Ruang Wilayah yang berlaku dibiarkan kosong, sehingga tidak memberikan manfaat apapun pada masyarakat sekitarnya. Dengan adanya kebijakan untuk memelihara ketahanan pangan nasional perlu ditetapkan kewajiban kepada setiap pemegang hak atas tanah atau pihak yang memperoleh penguasaan atas tanah untuk memanfaatkan tanah-tanah terlantar yang ada di wilayah Kabupaten Pekalongan dengan menanam tanaman

¹⁰ *Ibid*, hal 33.

pangan/semusim yang bisa bermanfaat bagi masyarakat sekitar lokasi tanah tersebut.

Berdasarkan uraian di atas, maka penulis kemudian mengangkat **“PERAN KANTOR PERTANAHAN TERHADAP PENERTIBAN DAN PENDAYAGUNAAN TANAH TERLANTAR DI KABUPATEN PEKALONGAN”** sebagai judul penulisan tesis.

1.2. Perumusan Masalah

Dalam melakukan penelitian ini ada beberapa masalah yang perlu diidentifikasi, antara lain:

1. Mengapa terdapat tanah terlantar dan bagaimana peran Kantor Pertanahan di dalam melaksanakan penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar di wilayah Kabupaten Pekalongan ?
2. Kendala apakah yang timbul dan bagaimana penyelesaiannya di dalam pelaksanaan penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar di wilayah Kabupaten Pekalongan ?

1.3. Tujuan Penelitian

Sesuai dengan uraian diatas, maka penelitian ini bertujuan untuk mendapatkan data dan informasi atau keterangan guna :

1. Mengetahui penyebab tanah terlantar dan bagaimana peran Kantor Pertanahan di dalam pelaksanaan penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar di wilayah Kabupaten Pekalongan.
2. Mengetahui Kendala apakah yang timbul dan bagaimana penyelesaiannya di dalam pelaksanaan penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar di wilayah Kabupaten Pekalongan.

1.4. Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat baik bagi kepentingan akademis maupun bagi kepentingan praktisi, antara lain :

1. Kegunaan secara teoritis, dengan hasil penelitian ini dapat dijadikan sumber informasi ilmiah guna melakukan pengkajian lebih lanjut dan mendalam tentang permasalahan penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar di wilayah Kabupaten Pekalongan.
2. Kegunaan secara praktis, dengan hasil penelitian ini dapat dijadikan acuan dalam mengambil langkah-langkah kebijakan selanjutnya dalam pelaksanaan kebijakan Pemerintah terhadap penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar di wilayah Kabupaten Pekalongan.

1.5. Sistematika Penulisan Tesis

Dalam penulisan tesis ini, penulis akan memberikan secara garis besar tentang apa yang peneliti kemukakan pada tiap-tiap bab dari tesis ini dengan sistematika penulisan sebagai berikut :

BAB I : PENDAHULUAN

Dalam bab ini menguraikan tentang latar belakang, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian yang dirinci menjadi kebutuhan akademis dan kebutuhan praktisi dan sistematika penulisan.

BAB II : TINJAUAN PUSTAKA

Membahas mengenai Sistem Pertanahan Berdasarkan UUPA, Hak-Hak Atas Tanah Dalam UUPA, Terjadinya Hak-Hak Atas Tanah, Tinjauan Umum tentang Tanah Terlantar, dan Fungsi Hukum dan Penegakan Hukum.

BAB III : METODE PENELITIAN

Membahas mengenai teknik penelitian dan pengumpulan data dalam melakukan penulisan ini, yaitu tentang metode pendekatan, spesifikasi penelitian, sumber data, populasi, teknik sampling, sampel dan analisa data.

BAB IV : HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Pada bab ini akan dijelaskan mengenai hasil penelitian dan pembahasan permasalahan yang menghubungkan fakta dan data yang diperoleh dari hasil penelitian lapangan yang kemudian dianalisa.

BAB V : PENUTUP

Terdiri dari kesimpulan dan saran-saran.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Sistem Pertanahan Berdasarkan Undang-Undang Pokok Agraria.

Hukum pertanahan bukan mengatur tanah dalam segala aspeknya, melainkan hanya mengatur salah satu dari aspek yuridisnya yang disebut hak-hak penguasaan atas tanah. Ketentuan-ketentuan hukum yang mengatur hak-hak penguasaan atas tanah dapat disusun menjadi satu kesatuan yang merupakan satu sistem, yang disebut hukum tanah dan ketentuan ketentuan hukum tanah inipun dapat dipelajari dengan menggunakan suatu sistematika pengaturan hak-hak atas tanah yang khas dan masuk akal.¹¹

Dengan pendekatan pengertian hak penguasaan atas tanah sebagai “lembaga hukum” dan” hubungan hukum konkret”, maka ketentuan-ketentuan hukum yang mengaturnya dapat disusun dan dipelajari dalam suatu sistematika yang khas dan masuk akal. Dikatakan “khas” karena hanya dijumpai dalam hukum tanah dan tidak dijumpai dalam cabang-cabang hukum tanah yang lain, dan dikatakan “masuk akal” karena mudah dimengerti dan diikuti logikanya.¹²

Dalam hukum pertanahan sebagai suatu sistem, *tanah* serta *hak-hak penguasaan atas tanah* mengambil peranan yang penting dan perlu dikaji untuk menunjukkan bahwa benar hukum tanah merupakan suatu sistem dan sebagai cabang hukum yang mandiri dan berhak mempunyai tempat sendiri dalam Tata Hukum Nasional.¹³

¹¹ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia tentang Sejarah Pembentukan UUPA*, Djambatan, Jakarta, 1999, hal. 17

¹² *Ibid*, hal. 26

¹³ *Ibid*, hal. 17.

2.1.1. Pengertian Tanah

Sebutan *tanah* dalam Bahasa Indonesia dapat dipakai dalam berbagai arti, maka dalam penggunaannya perlu diberi batasan agar diketahui dalam arti apa istilah tersebut digunakan. Dalam hukum tanah, kata sebutan “tanah” dipakai dalam arti yuridis sebagai suatu pengertian yang telah diberi batasan resmi oleh UUPA¹⁴, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 UUPA yaitu :

- (1). “Atas dasar menguasai dari Negara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-arang lain serta badan-badan hukum”.
- (2). ”Hak-hak atas tanah yang dimaksud dalam ayat 1 Pasal ini memberi wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan, demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang yang ada diatasnya sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut undang-undang ini dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi”.¹⁵

Dalam pengertian tanah tersebut yang merujuk pada Pasal 1 ayat (4) UUPA, jelaslah bahwa tanah dalam pengertian yuridis adalah permukaan bumi (ayat 1), sedang hak atas tanah adalah hak atas sebagian tertentu permukaan bumi, yang berbatas, berdimensi dua dengan ukuran panjang dan lebar.

¹⁴ *Ibid*, hal 18.

¹⁵ Budi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia tentang Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum Tanah*, Djambatan, Jakarta, 1989, hal. 6.

Tanah diberikan kepada pemegang hak, dengan hak-hak yang disediakan oleh UUPA adalah untuk digunakan dan dimanfaatkan. Diberikannya dan dipunyainya tanah dengan hak-hak tersebut tidak akan bermakna jika penggunaannya terbatas hanya pada tanah sebagai permukaan bumi saja, untuk keperluan apapun mau tidak mau pasti diperlukan juga penggunaan sebagian tubuh bumi yang ada dibawahnya dan air serta ruang yang ada diatasnya. Oleh karena itu dalam ayat (2) dinyatakan bahwa hak-hak atas tanah bukan hanya memberikan wewenang untuk mempergunakan sebagian tertentu permukaan bumi yang bersangkutan yang disebut "tanah", tetapi juga tubuh bumi yang ada dibawahnya dan air serta ruang yang ada diatasnya.

Berdasarkan hal tersebut, maka yang dipunyai dengan hak atas tanah itu adalah tanahnya, dalam arti sebagian tertentu dari permukaan bumi, tetapi wewenang menggunakan yang bersumber pada hak tersebut diperluas hingga meliputi juga penggunaan sebagian tubuh bumi yang ada dibawah tanah dan air serta ruang yang ada diatasnya.

Tubuh bumi dan air serta ruang yang dimaksudkan itu bukan kepunyaan pemegang hak atas tanah yang bersangkutan, namun hanya diperbolehkan mempergunakannya dan itupun ada batasnya seperti yang dinyatakan dalam Pasal 4 ayat (2) sebagaimana telah disebutkan diatas.¹⁶

Sedalam berapa tubuh bumi itu boleh digunakan dan setinggi berapa ruang yang ada diatasnya boleh digunakan, ditentukan oleh tujuan penggunaannya, dalam batas-batas kewajaran, kemampuan pemegang haknya serta ketentuan peraturan perundang-undangan yang bersangkutan. Penggunaan tubuh bumi itu harus ada hubungannya langsung dengan gedung yang dibangun di atas tanah yang bersangkutan, misalnya untuk pemancangan tiang-tiang pondasi, untuk basemen, ruang parkir dan lain-lain keperluan yang langsung berhubungan dengan pembangunan dan penggunaan gedung yang dibangun.

Menurut kamus besar Bahasa Indonesia (1994) tanah adalah:

1. permukaan bumi atau lapisan bumi yang diatas sekali;
2. keadaan bumi disuatu tempat;
3. permukaan bumi yang diberi batas;

¹⁶ Budi Harsono, *Loc. Cit.* hal. 18.

4. bahan-bahan dari bumi, bumi sebagai bahan sesuatu (pasir, cadas, napal dan sebagainya).¹⁷

Umumnya bangunan dan tanaman yang ada di atas tanah adalah milik yang empunya tanah, tetapi hukum tanah kita menggunakan asas hukum adat yang disebut asas pemisahan horizontal. Bangunan dan tanaman bukan merupakan bagian dari tanah, maka hak atas tanah tidak dengan sendirinya meliputi pemilikan bangunan dan tanaman yang ada diatasnya.

Perbuatan hukum mengenai tanah tidak dengan sendirinya meliputi bangunan dan tanaman milik yang empunya tanah yang ada diatasnya, karena jika perbuatan hukumnya dimaksudkan meliputi juga bangunan dan tanamannya, maka hal itu secara tegas harus dinyatakan dalam akta yang membuktikan dilakukannya perbuatan hukum yang bersangkutan.¹⁸

Perbuatan hukum yang dilakukan bisa meliputi tanah saja, atau hanya meliputi bangunan dan/atau tanamannya saja, yang kemudian dibongkar (“adol bedol”) atau tetap berada diatas tanah yang bersangkutan (“adol ngebregi”). Perbuatan hukumnya bisa juga meliputi tanah berikut bangunan dan/atau tanaman keras yang ada diatasnya, dalam hal-hal seperti itu maka apa yang dimaksudkan itu wajib secara tegas dinyatakan.¹⁹

2.1.2. Hak Penguasaan atas tanah

Pengertian “penguasaan” dan “menguasai” dapat dipakai dalam arti fisik, juga dalam arti yuridis, juga beraspek perdata, dan beraspek publik. Penguasaan yuridis dilandasi hak yang dilindungi oleh hukum dan umumnya memberi kewenangan kepada pemegang hak untuk menguasai secara fisik tanah yang dihaki, tetapi ada juga penguasaan yuridis yang biarpun memberi kewenangan untuk menguasai tanah yang dihaki secara fisik, pada kenyataannya penguasaan fisiknya dilakukan pihak lain, misalnya kalau tanah yang dimiliki disewakan kepada pihak lain dan penyewa yang menguasainya secara fisik, atau tanah tersebut dikuasai secara fisik pihak lain tanpa hak.

¹⁷ *Ibid*, hal. 19.

¹⁸ *Ibid*, hal. 20.

¹⁹ *Ibid*, hal. 20.

Dalam hal ini pemilik tanah berdasarkan hak penguasaan yuridisnya berhak untuk menuntut diserahkan tanah yang bersangkutan secara fisik kepadanya.

Dalam hukum tanah Indonesia dikenal juga penguasaan yuridis yang tidak memberi kewenangan untuk menguasai tanah yang bersangkutan secara fisik. Kreditur pemegang hak jaminan atas tanah mempunyai hak penguasaan yuridis atas tanah yang dijadikan agunan, tetapi penguasaannya secara fisik tetap ada pada yang mempunyai tanah.²⁰

Pengertian “penguasaan” dan “menguasai” diatas dipakai dalam aspek Perdata. Dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 yang berbunyi “Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”, dan UUPA pengertian “dikuasai” dan “menguasai” dipakai dalam aspek publik, seperti yang dirumuskan dalam Pasal 2 UUPA yang menyatakan :

- (1). Atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 UUD 45 dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam Pasal 1, bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.
- (2). Hak menguasai dari negara termaksud dalam ayat (1) Pasal ini memberi wewenang untuk:
 - a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
 - b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;
 - c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.
- (3). Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari negara tersebut pada ayat (2) Pasal ini digunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan, kesejahteraan, dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil, dan makmur.
- (4). Hak menguasai dari negara tersebut diatas pelaksanaannya dapat dikuasakan pada daerah-daerah swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan peraturan pemerintah.²¹

Dalam pembahasan selanjutnya pengertian “penguasaan” dipakai dalam arti yuridis baik penguasaan yang beraspek perdata maupun publik.

Dalam tiap hukum tanah terdapat pengaturan mengenai berbagai “hak penguasaan atas tanah”, dalam UUPA misalnya diatur dan sekaligus ditetapkan hirarki hak-hak penguasaan atas tanah dalam hukum tanah nasional, yaitu:

- 1). Hak bangsa Indonesia yang disebut dalam Pasal 1 sebagai hak penguasaan atas tanah yang tertinggi, beraspek perdata dan publik;

²⁰ *Ibid*, hal. 23.

²¹ Boedi Harsono, *Loc. Cit*, hal. 5 dan 6.

- 2). Hak menguasai dari negara yang disebut dalam Pasal 2, semata-mata beraspek publik;
- 3). Hak ulayat masyarakat hukum adat yang disebut dalam Pasal 3, beraspek perdata dan publik.
- 4). Hak-hak perorangan/individual, semuanya beraspek perdata terdiri atas:
 - a. Hak-hak atas tanah sebagai hak-hak individual yang semuanya secara langsung ataupun tidak langsung bersumber pada hak bangsa, yang disebut dalam Pasal 16 dan 53 UUPA.
 - b. Wakaf, yaitu hak milik yang sudah di wakafkan yang disebut dalam Pasal 49 UUPA.
 - c. Hak jaminan atas tanah yang disebut “hak tanggungan” sebagaimana disebut dalam Pasal 25, 33, 39, dan 51 UUPA.

Biarpun bermacam-macam tetapi semua hak penguasaan atas tanah berisikan serangkaian wewenang, kewajiban dan atau larangan bagi pemegang haknya untuk berbuat sesuatu mengenai tanah yang dihaki. Sesuatu yang boleh, wajib atau dilarang untuk diperbuat, yang merupakan isi hak penguasaan itulah yang menjadi kriteria atau tolak pembeda diantara hak-hak penguasaan atas tanah yang diatur dalam hukum tanah.

Berkaitan hal-hal tersebut misalnya hak atas tanah yang disebut hak milik dalam Pasal 20 UUPA memberi wewenang untuk menggunakan tanah yang dihaki tanpa batas waktu, sedang Hak Guna Usaha yang disebut pada Pasal 28 UUPA dibatasi jangka waktu penggunaan tanahnya. Demikian juga Hak Guna Bangunan, Hak Tanggungan sebagai hak penguasaan atas tanah juga berisikan kewenangan bagi kreditur untuk berbuat sesuatu mengenai tanah yang dijadikan agunan, tetapi bukan untuk dikuasai secara fisik dan digunakan melainkan untuk menjualnya jika debitur cedera janji dan mengambilnya dari hasil seluruhnya atau sebagian sebagai pembayaran lunas utang debitur kepadanya.²²

²² Budi Harsono, *Loc. Cit.*, hal. 24.

2.2. Hak-Hak Atas Tanah Dalam UUPA

2.2.1. Pasal-pasal yang mengatur hak-hak atas tanah sebagai lembaga hukum.

Pasal-Pasal dalam UUPA yang menyebutkan macamnya hak atas tanah adalah Pasal 4 ayat (1) dan (2), Pasal 16 ayat (1), dan Pasal 53, dan hak-hak atas tanah yang dimaksudkan dalam Pasal 4 tersebut diatas ditentukan dalam Pasal 16 ayat (1) yang bunyinya sebagai berikut:

“Hak-hak atas tanah sebagai dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1) adalah:

- a. Hak Milik.
- b. Hak Guna Usaha.
- c. Hak Guna Bangunan.
- d. Hak Pakai.
- e. Hak Sewa.
- f. Hak membuka tanah
- g. Hak memungut hasil hutan
- h. Hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut diatas yang akan ditetapkan dengan Undang-Undang serta hak-hak yang sifatnya sementara, sebagai yang disebutkan dalam Pasal 53.

Hak-hak atas tanah yang sifatnya sementara tersebut di atur dalam Pasal 53 yang berbunyi sebagai berikut:

- (1) Hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 16 ayat 1 huruf h, ialah hak gadai, hak usaha-bagi-hasil, hak menumpang dan hak sewa tanah pertanian diatur untuk membatasi sifat-sifatnya yang bertentangan dengan Undang-undang ini dan hak-hak tersebut diusahakan hapusnya dalam waktu yang singkat.

- (2) Ketentuan dalam Pasal 52 ayat 2 dan 3 berlaku terhadap peraturan yang dimaksud dalam ayat 1 Pasal ini.²³

Sebutan nama hak-hak atas tanah dalam Pasal 16 dan 53 tersebut kecuali Hak Gadai, Hak Usaha-Bagi-Hasil, dan Hak Menumpang, yang memang merupakan nama-nama bagi lembaga-lembaga hak-hak lama, yang sementara masih berlaku dan digunakan. Semuanya merupakan nama lembaga-lembaga baru dan bukan merupakan kelanjutan dari lembaga-lembaga hak-hak atas tanah dari perangkat-perangkat hukum tanah yang lama.

Lembaga-lembaga hak-hak atas tanah yang lama sejak mulai berlakunya UUPA pada tanggal 24 September Tahun 1960 dan terjadinya unifikasi hukum tanah, sudah tidak ada lagi, sedang hak-hak atas tanah yang lama sebagai hubungan hukum yang konkret pada tanggal 24 September Tahun 1960 sudah di konversi oleh UUPA atau di ubah kemudian menjadi salah satu hak yang baru dari hukum tanah nasional. Hak Milik bukan hak milik adat ataupun hak eigendom, Hak Guna Usaha bukan hak erfpacht, Hak Guna Bangunan bukan hak opstal, Hak Pakai bukan hak gebruik yang diatur dalam KUHPerdara, hal ini sebagaimana ditegaskan dalam penjelasan Pasal 16 UUPA.²⁴

2.2.2 Sistematika hak-hak atas tanah.

Sehubungan hukum tanah nasional didasarkan pada hukum adat, dalam penyusunan hak-hak atas tanah dipergunakan juga sistematika sebagaimana pada hukum adat dan sistematika tersebut berupa pengelompokan menjadi 2 (dua) bagian, yaitu hak- hak atas tanah primer dan hak-hak atas tanah sekunder. Hak-

²³ *Ibid*, hal. 274 dan 275.

²⁴ *Ibid*, hal. 276.

hak atas tanah primer adalah hak-hak atas tanah yang diberikan oleh negara. Hak-hak atas tanah sekunder adalah yang bersumber pada hak pihak lain.²⁵

Pengelompokan tersebut terangkum dalam hukum tanah nasional, yang didalamnya terdapat bermacam macam hak penguasaan atas tanah, yang di susun dalam jenjang tata susunan sebagai berikut:

1. Hak Bangsa Indonesia (Pasal 1);
2. Hak menguasai dari Negara (Pasal 2);
3. Hak Ulayat masyarakat-masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada (Pasal 3);
4. Hak-hak individual:
 - a. Hak-hak atas tanah (Pasal 4):
 - Primer : Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan yang diberikan oleh negara, dan Hak Pakai yang diberikan oleh Negara (Pasal 16).
 - Sekunder : Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai, yang diberikan oleh pemilik tanah, Hak Gadai, Hak Usaha-Bagi-Hasil, Hak Menumpang, Hak Sewa dan lain-lainnya. (Pasal 37, 41 dan 53).
 - b. Wakaf (Pasal 49);
 - c. Hak Jaminan atas tanah: Hak Tanggungan (Pasal 23, 33, 39, 51 dan Undang-undang Nomor 4 Tahun 1996).

Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun bukan hak penguasaan atas tanah, melainkan hak atas satuan rumah susun tertentu, yang

²⁵ *Ibid*, hal. 291.

menurut Undang-undang Nomor 16 Tahun 1985 tentang Rumah Susun meliputi juga satu bagian tertentu sebesar nilai perbandingan proposionalnya dari hak atas tanah-bersama di atas mana rumah susun yang bersangkutan berdiri.

Untuk menyelaraskannya dengan tata susunan hak-hak atas tanah dalam hukum adat, dalam Pasal 16 disebut Hak Membuka Tanah dan Hak Memungut Hasil Hutan dalam rangkaian hak-hak atas tanah, yang dimaksudkan oleh Pasal 4 ayat (1). Pada hal hak-hak tersebut bukan hak atas tanah dalam arti yang sebenarnya, karena tidak memberi wewenang untuk menggunakan tanah, seperti yang disebutkan Pasal 4 ayat (2).

Hak-hak tersebut merupakan bentuk “pengejawantahan” hak ulayat dalam hubungan para warga masyarakat hukum adat yang bersangkutan dengan tanah ulayatnya, sebagaimana dinyatakan dalam penjelasan Pasal 46 yakni yang mengatur hak membuka atas tanah dan hak memungut hasil hutan. Hak-hak tersebut adalah hak-hak dalam hukum adat yang menyangkut tanah, bukan hak atas tanah dan dengan membuka tanah ulayat yang diikuti dengan penggunaannya secara nyata, barulah tercipta hak atas tanah yang bersangkutan.²⁶

Secara tegas dinyatakan dalam Pasal 46 ayat 2 UUPA, bahwa dengan mempergunakan hak memungut hasil hutan secara sah, tidak dengan sendirinya diperoleh hak milik atas tanah itu, karena hak memungut hasil hutan termasuk bidang hukum kehutanan dan di atur dalam Undang-Undang Pokok Kehutanan. Tetapi meskipun demikian, hak-hak tersebut dimasukkan juga dalam rangkaian hak-hak atas tanah, seperti telah dikemukakan di atas, menyelaraskannya dengan

²⁶ *Ibid*, hal. 291.

sistematika hukum adat yang menggolongkan pula hak-hak itu sebagai hak atas tanah.

Biarpun sistematikanya sama dengan hukum adat, tetapi macam-macam hak yang disediakan dalam hukum tanah nasional lebih banyak dari pada yang dijumpai dalam hukum adat. Hak Guna Usaha dan Hak Guna Bangunan misalnya, sebenarnya masuk dalam golongan Hak Pakai, sebagai hak-hak yang memberi kewenangan untuk menggunakan tanah yang bukan miliknya sendiri, tetapi karena masyarakat yang akan dilayani oleh hukum tanah nasional dalam kehidupan dan kegiatan ekonomi dan sosialnya memerlukan penyesuaian dalam penggunaan tanah yang diperlukan, maka disediakanlah Hak Pakai dengan kewenangan-kewenangan khusus, dengan sebutan Hak Guna Usaha dan Hak Guna Bangunan.²⁷

Tanah-tanah yang dikuasai secara individual dengan hak-hak atas tanah yang primer, yaitu Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai disebut tanah-tanah hak. Umumnya hak-hak atas tanah tersebut diberikan oleh Negara, dalam hal ini Badan Pertanahan Nasional.

Selain tanah-tanah tersebut dalam Hukum Tanah Nasional dijumpai tanah-tanah lain yang juga dikuasai dengan hak-hak atas tanah primer, yang termasuk dalam pengertian tanah-tanah hak, yaitu tanah-tanah yang dikuasai dengan hak-hak individual:

1. Di atas tanah Hak Ulayat, yang diperoleh para warga masyarakat hukum adat yang bersangkutan, menurut hukum adat yang berlaku setelah melalui konversi;

²⁷ *Ibid*, hal 277.

2. Di atas tanah Kaum, yang diperoleh para warganya menurut hukum adat Kaum yang bersangkutan, setelah melalui konversi;
3. Di atas tanah Hak Pengelolaan, yang atas permintaan pemegang Hak Pengelolaan yang bersangkutan, diberikan oleh Negara, dalam hal ini Badan Pertanahan Nasional, kepada pihak-pihak yang memerlukan;
4. Di atas tanah yang termasuk Kawasan Hutan, yang dengan persetujuan Menteri Kehutanan diberikan oleh Negara, dalam hal ini Badan Pertanahan Nasional kepada pihak-pihak yang memerlukan untuk kegiatan usaha yang tidak langsung berhubungan dengan kegiatan Hak Penguasaan Hutan, yang pada kenyataannya hak-hak ini belum ada.

Hak-hak tersebut sebagai hak-hak individual atas tanah dapat merupakan obyek pendaftaran tanah dan diterbitkan sertipikat sebagai tanda buktinya. Wakaf merupakan hak penguasaan atas tanah, tetapi bukan hak atas tanah dan subyeknya bukan orang perseorangan atau badan hukum.²⁸

Hak-hak selain hak-hak atas tanah yang disebut dalam Pasal 16, dijumpai pula lembaga-lembaga hak atas tanah yang keberadaannya dalam Hukum Tanah Nasional diberi sifat “sementara”, artinya pada suatu waktu hak-hak tersebut sebagai lembaga hukum tidak akan ada lagi. Hak-hak yang dimaksudkan adalah Hak Gadai, Hak Usaha Bagi Hasil, Hak Menumpang dan Hak Sewa untuk usaha pertanian (Pasal 53).

Hak-hak tersebut diberi sifat sementara karena dianggap tidak sesuai dengan asas-asas Hukum Tanah Nasional. Salah satu asas penting dalam Hukum Tanah Nasional bahwa didalam usaha-usaha di bidang pertanian tidak boleh ada

²⁸ *Ibid*, hal. 278.

pemerasan, hal tersebut ditetapkan dalam Pasal 10, bahwa tanah pertanian pada dasarnya harus dikerjakan atau diusahakan sendiri secara aktif oleh yang empunya. Hak-hak atas tanah yang memungkinkan terjadinya pemerasan orang atau golongan satu oleh orang atau golongan lain tidak boleh ada dalam Hukum Tanah Nasional.

Hak Gadai, Hak Usaha Bagi Hasil dan Hak Sewa untuk usaha pertanian adalah hak-hak yang memberi kewenangan untuk menguasai dan mengusahakan tanah pertanian kepunyaan orang lain, maka hak-hak tersebut merupakan lembaga-lembaga yang dapat menimbulkan penguasaan tanah bertentangan dengan asas yang tercantum dalam Pasal 10 diatas, lagi pula perjanjian bagi-hasil atau sewa dapat memungkinkan timbulnya hubungan-hubungan yang mengandung unsur pemerasan oleh yang empunya tanah terhadap pihak yang mengusahakan tanahnya atau sebaliknya, seperti pada umumnya juga dalam masalah gadai-menggadai tanah.

Hak menumpang tidak mengenai tanah pertanian, adapun alasannya dimasukkan dalam golongan hak-hak atas tanah dengan eksistensi yang bersifat sementara adalah karena dianggap mengandung sisa unsur feodal. Hak-hak tersebut belum sekaligus dapat dihapus pada saat mulai berlakunya UUPA, karena penghapusannya harus didahului dan disertai berbagai usaha yang sampai sekarangpun belum dapat sepenuhnya diselenggarakan, umpamanya penyediaan kredit lunak bagi yang memerlukan, perluasan areal tanah pertanian, penyediaan lapangan kerja baru diluar bidang pertanian bagi mereka yang tidak mempunyai tanah sendiri.

Sementara itu hak-hak tersebut harus diatur untuk membatasi sifat-sifatnya yang bertentangan dengan UUPA. Hal ini telah dilaksanakan, misalnya dengan pengaturan perjanjian bagi-hasil tanah pertanian dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1960 tentang “Bagi-Hasil” dan pengaturan pengembalian tanah pertanian yang digadaikan, dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 56 Prp Tahun 1960 tentang penetapan luas tanah pertanian.²⁹

2.2.3 Fungsi Sosial Hak-Hak Atas Tanah

Dalam Pasal 6 UUPA disebutkan bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial, hal ini merupakan suatu pernyataan penting mengenai hak-hak atas tanah yang merumuskan secara singkat sifat kebersamaan atau kemasyarakatan hak-hak atas tanah menurut konsepsi yang mendasari Hukum Tanah Nasional yang pada hakikatnya tidak lain adalah juga konsepsi Hukum Adat.

Tidak hanya Hak Milik, tetapi semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial, demikian ditegaskan dalam Penjelasan pasal tersebut. Dalam Penjelasan Umum fungsi sosial hak-hak atas tanah tersebut disebut sebagai dasar yang keempat dari Hukum Tanah Nasional kita, dinyatakan dalam Penjelasan Umum tersebut : “Ini berarti, bahwa hak atas tanah apapun yang ada pada seseorang, tidaklah dapat dibenarkan, bahwa tanahnya itu akan dipergunakan (atau tidak dipergunakan) semata-mata untuk kepentingan pribadinya, apalagi kalau hal itu menimbulkan kerugian bagi masyarakat. Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaannya dan sifat daripada haknya, hingga bermanfaat baik bagi kesejahteraan dan kebahagiaan yang mempunyai maupun bermanfaat pula bagi

²⁹ *Ibid*, hal. 278-280.

masyarakat dan Negara. Tetapi ketentuan tersebut tidak berarti, bahwa kepentingan perseorangan akan terdesak sama sekali oleh kepentingan umum (masyarakat). Undang-Undang Pokok Agraria memperhatikan pula kepentingan-kepentingan perseorangan, kepentingan masyarakat dan kepentingan perseorangan haruslah saling mengimbangi, hingga pada akhirnya akan tercapai tujuan pokok kemakmuran, keadilan, dan kebahagiaan bagi rakyat seluruhnya (pasal 2 ayat 3), demikian Penjelasan Umum mengenai ketentuan Pasal 6 tersebut.³⁰

Demikianlah tanah yang diaki seseorang bukan hanya mempunyai fungsi bagi yang empunya hak itu saja, tetapi juga bagi bangsa Indonesia seluruhnya. Sebagai konsekuensinya, dalam mempergunakan tanah yang bersangkutan bukan hanya kepentingan yang berhak sendiri saja yang dipakai sebagai pedoman, tetapi juga harus diingat dan diperhatikan kepentingan masyarakat. Harus diusahakan adanya keseimbangan antara kepentingan yang mempunyai dan kepentingan masyarakat. Untuk itu perlu adanya perencanaan peruntukan dan penggunaan tanah yang dimaksudkan dalam Pasal 14 UUPA. Dengan menggunakan tanah sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan oleh Pemerintah tersebut, terpenuhilah fungsi sosialnya. Kepentingan umum harus diutamakan daripada kepentingan pribadi, sesuai dengan asas hukum yang berlaku bagi terselenggaranya berkehidupan bersama dalam masyarakat. Tetapi biarpun demikian kepentingan individu juga tidak diabaikan, karena seperti telah dikemukakan diatas, hak individu atas tanah dihormati dan dilindungi oleh hukum. Maka jika kepentingan umum menghendaki didesaknya kepentingan

³⁰ *Ibid*, hal 299

individu, hingga yang terakhir ini mengalami kerugian maka kepadanya harus diberikan pengganti kerugian.³¹

2.3. Terjadinya Hak-Hak Atas Tanah.

2.3.1. Terjadinya hak-hak atas tanah yang berasal dari perubahan atau konversi hak-hak lama berdasarkan UUPA.

Perubahan tersebut terjadi karena berlakunya UUPA pada tanggal 24 September 1960 dan disesuaikan berdasarkan Ketentuan-ketentuan UUPA. Secara garis besar ketentuan tersebut sebagai berikut:

- a. Hak Eigendom menjadi Hak Milik, jika pemiliknya pada tanggal 24 September Tahun 1960 berkewarganegaraan Indonesia tunggal, jika syarat tersebut tidak terpenuhi konversinya menjadi Hak Guna Bangunan dengan jangka waktu 20 tahun (Pasal 1 ayat 1 dan 3).
Hak Eigendom kepunyaan Pemerintah Negara Asing, yang dipergunakan untuk keperluan rumah kediaman Kepala Perwakilan dan Gedung Kedutaan, dikonversi menjadi Hak Pakai, yang akan berlangsung selama tanahnya dipergunakan untuk keperluan tersebut (ayat 2).
- b. Hak Milik Adat, Hak Agrarisch Eigendom, Hak Grant Sultan dan sejenis menjadi Hak Milik, jika pemiliknya pada tanggal 24 September Tahun 1960 berkewarganegaraan tunggal, dan jika syarat tersebut tidak terpenuhi, konversinya menjadi Hak Guna Usaha, kalau tanahnya merupakan tanah pertanian dan menjadi Hak Guna Bangunan kalau

³¹ *Ibid*, hal 301.

tanahnya bukan tanah pertanian. Keduanya berjangka waktu selama 20 tahun (Pasal II);

- c. Hak Erfpacht untuk perkebunan besar menjadi Hak Guna Usaha yang berlangsung selama sisa waktunya, tetapi selama-lamanya 20 tahun (Pasal III ayat 1);
- d. Hak Erfpacht untuk perumahan dan Hak Opstal menjadi Hak Guna Bangunan, yang berlangsung selama sisa waktunya, tetapi selama-lamanya 20 tahun (Pasal V);
- e. Hak hak atas tanah yang memberi wewenang sebagaimana atau mirip dengan Hak Pakai yang dimaksud dalam Pasal 41 ayat (1) UUPA menjadi Hak Pakai, yang memberi wewenang dan kewajiban sebagaimana dipunyai oleh pemegang haknya pada tanggal 24 September Tahun 1960, sepanjang tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan UUPA (Pasal IV);
- f. Hak gogolan yang bersifat tetap, dikonversi menjadi Hak Milik, sedang yang tidak tetap dikonversi menjadi Hak Pakai (Pasal VII).

Perubahan atau konversi tersebut terjadi karena berlakunya UUPA pada tanggal 24 September 1960, oleh karenanya sejak tanggal tersebut tidak ada lagi hak-hak atas tanah yang lama, misalnya mengenai tanah-tanah bekas Hak Milik Adat, yang sebagian besar belum ditegaskan konversinya, apakah menjadi Hak Milik, Hak Guna Usaha atau Hak Guna Bangunan.

Penegasan tersebut baru akan dapat dilakukan pada waktu pemilik tanah tersebut meminta hak atas tanahnya untuk di daftar menurut Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 melalui Peraturan Menteri Pertanian dan Agraria Nomor 2 Tahun 1962 tentang Penegasan Konversi dan Pendaftaran Bekas Hak-hak Indonesia atas tanah atau sejak tanggal 8 Oktober Tahun 1997 menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, konversinya sendiri telah terjadi pada tanggal 24 September Tahun 1960.

Hak Erfpacht untuk pertanian kecil di hapus, sedang perubahan Hak Concessie dan sewa untuk perusahaan kebun besar menjadi Hak Guna Usaha dan akan diberikan oleh Menteri Negara Agraria/Kepala BPN, setelah pemegang

haknya mengajukan permintaan itu kepada Menteri Negara Agraria/Kepala BPN (Pasal III ayat (2) dan Pasal IV).³²

2.3.2. Terjadinya hak-hak atas tanah yang “primer”(Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai).

Terjadinya hak-hak atas tanah yang primer tersebut karena pemberian oleh Negara, seperti yang disebut dalam Pasal 22, 31, 37 dan 41. Pemberian hak ini dilakukan dengan penerbitan suatu Surat Keputusan Pemberian Hak oleh Pejabat yang berwenang, diikuti dengan pendaftarannya pada Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya, menurut ketentuan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pelimpahan Kewenangan dan Pembatalan Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah Negara dan Ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai atas tanah Negara diberikan dengan Surat Keputusan Pejabat Badan Pertanahan Nasional yang berwenang dan wajib didaftarkan pada Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya, hak-hak tersebut lahir dengan dibukukan dalam Buku-tanah yang bersangkutan.

Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai atas tanah Hak Milik terjadi pada saat diberikannya hak tersebut oleh pemilik tanah yang bersangkutan dengan akta Pejabat Pembuat Akta Tanah. Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai inipun wajib didaftar pada Kantor Pertanahan dengan cara dibukukannya dalam Buku Tanah yang bersangkutan. Keberadaan Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai atas tanah Hak Milik itu baru mengikat pihak ketiga sejak saat di daftar (Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996).

Bahwa Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai tersebut terjadi atau lahir pada saat diberikan oleh pemilik tanah yang bersangkutan dengan akta PPAT, adalah sesuai sifat tunai perbuatan-perbuatan hukum mengenai tanah dalam Hukum Adat antara dua pihak yang sederajat kedudukan hukumnya. Perbuatan hukum yang dilakukan dihadapan PPAT tersebut, maka dengan akta PPAT sebagai tanda buktinya, dipenuhi juga sifat terang dan nyata (riil), yang merupakan syarat bagi sahnyanya perbuatan hukum yang bersangkutan, sehingga menurut hukum mengikat para pihak yang melakukannya, tetapi karena administrasi PPAT tidak terbuka bagi umum, maka untuk memperoleh alat pembuktian yang mengikat pihak ketiga diwajibkan terhadap perbuatan hukum yang dilakukan itu di daftar pada Kantor Pertanahan.

Sebagaimana diketahui bahwa administrasi pendaftaran tanah mempunyai sifat terbuka bagi umum, dan dengan diterbitkan sertipikat sebagai tanda bukti adanya Hak Guna Bangunan dan mungkin juga bagi adanya Hak Pakai tersebut, diperoleh tanda bukti yang lebih kuat dan lebih luas daya pembuktiannya dari pada akta PPAT.

2.3.3. Terjadinya Hak Milik menurut Hukum Adat.

³² *Ibid*, hal. 311 dan 312.

Pada Pasal 22 ayat (1) UUPA telah menyebutkan tentang terjadinya Hak Milik menurut Hukum Adat. Dalam Penjelasan Pasal ini disebut sebagai contoh terjadinya Hak Milik menurut Hukum Adat adalah pembukaan tanah, cara-cara itu akan diatur agar supaya tidak menimbulkan hal-hal yang merugikan kepentingan umum dan Negara.³³

Hak Ulayat sebagai hubungan hukum konkret, pada asal mulanya diciptakan oleh nenek moyang atau sesuatu kekuatan gaib, pada waktu meninggalkan atau menganugerahkan tanah bersangkutan kepada orang-orang yang merupakan kelompok tertentu. Hak Ulayat sebagai lembaga hukum sudah ada sebelumnya, karena masyarakat hukum adat yang bersangkutan bukan satu-satunya yang mempunyai Hak Ulayat.

Bagi masyarakat hukum adat tertentu, Hak Ulayat bisa tercipta karena pemisahan dari masyarakat hukum adat induknya, menjadi masyarakat hukum adat baru yang mandiri, dengan sebagian wilayah induknya sebagai tanah ulayatnya. Tanah Ulayat diakui eksistensinya bagi suatu masyarakat hukum adat tertentu, sepanjang menurut kenyataannya masih ada.

Masih adanya Hak Ulayat pada suatu masyarakat hukum adat tertentu, antara lain dapat diketahui dari kegiatan sehari-hari Kepala Adat dan Tetua Adat dalam kenyataannya, yang masih dianggap sebagai pengembal tugas kewenangan mengatur penguasaan dan memimpin penggunaan tanah ulayat, yang merupakan tanah bersama para warga masyarakat hukum adat yang bersangkutan.

Selain diakui, pelaksanaannya dibatasi, dalam arti harus sedemikian rupa sehingga sesuai kepentingan nasional dan Negara, yang berdasarkan atas undang-undang dan persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan peraturan-peraturan yang lebih tinggi, demikian dinyatakan dalam Penjelasan Umum UUPA.

Hak Ulayat yang pada kenyataannya tidak ada lagi, tidak akan dihidupkan kembali, juga tidak akan diciptakan Hak Ulayat baru, oleh karena itu Hak Ulayat tidak akan di atur dan UUPA juga tidak memerintahkan untuk di atur, karena pengaturan hak tersebut akan berakibat melangsungkan keberadaannya, maka pengaturan Hak Ulayat yang masih ada dibiarkan tetap berlangsung menurut hukum adat setempat.³⁴

2.3.4. Terjadinya Hak-hak atas tanah yang sekunder.

Terjadinya hak-hak atas tanah ini dalam arti hak-hak tersebut diberikan oleh pemegang hak atas tanah yang sudah ada. Hak Milik dapat dibebani hak-hak atas tanah yang lain seperti Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Sewa, Hak Gadai, Hak Usaha Bagi-Hasil dan Hak Menumpang, tetapi tidak ada ketentuan yang memungkinkan hak tersebut dibebani dengan Hak Guna Usaha, atas pertimbangan bahwa Hak Guna Usaha umumnya memerlukan tanah pertanian yang luas, sedang luas tanah pertanian yang boleh dikuasai dengan Hak Milik terbatas pada yang dimungkinkan oleh perundang-undangan landreform.

³³ *Ibid*, hal. 313 dan 314.

³⁴ *Ibid*, hal. 272 dan 273.

Pembebanan Hak Milik dengan Hak Guna Bangunan harus dilakukan dengan akta otentik (Pasal 37), dalam hal ini akta PPAT, pembebanan dengan hak lain, kecuali jika digadaikan atau dibagi-hasilkan, tidak ada pengaturannya secara khusus.³⁵

2.3.5. Cara perolehan hak atas tanah berdasarkan UUPA.

Disediakan berbagai cara memperoleh tanah yang diperlukan, yang ketentuan-ketentuannya disusun dalam suatu sistem, yakni didasarkan atas suatu kenyataan:

1. Status tanahnya tersedia, yaitu tanahnya adalah tanah Negara atau tanah hak;
2. Bilamana tanahnya adalah tanah hak, perlu diketahui mengenai apakah pemegang hak bersedia atau tidak bersedia menyerahkan atau memindahkan hak atas tanahnya;
3. Bilamana pemegang haknya bersedia menyerahkan atau memindahkan haknya, perlu diketahui apakah pihak yang memerlukan memenuhi syarat untuk menjadi pemegang hak atas tanah yang bersangkutan atau tidak memenuhi syarat.

Berdasarkan kriteria tersebut diatas, maka disusun sistem perolehan tanah, baik untuk keperluan pribadi/badan usaha maupun untuk kepentingan umum, sebagai berikut:

1. Kalau tanah yang tersedia tanah Negara, harus ditempuh acara permohonan hak baru, sebagaimana di atur :
 - a. Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pelimpahan Kewenangan dan Pembatalan Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah Negara;

³⁵ *Ibid*, hal. 314 dan 315.

- b. Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan;
 - c. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah jo Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.
2. Kalau yang tersedia tanah hak dan ada persetujuan serta kata sepakat mengenai penyerahan hak atas tanah yang bersangkutan berikut imbalannya, di tempuh:
- a. Acara pemindahan hak, jika pihak yang memerlukan memenuhi syarat sebagai pemegang hak;
 - b. Acara pelepasan hak diikuti pemberian hak baru yang sesuai, jika pihak yang memerlukan tidak memenuhi syarat, sebagaimana diatur dalam Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 55 Tahun 1993 jo Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 1994.

Acara pemindahan hak dan pelepasan hak hakikatnya sama, yakni didasarkan pada kesepakatan mengenai penyerahan tanah yang diperlukan serta imbalannya, yang diperoleh melalui musyawarah, dan bilamana musyawarah tidak berhasil mencapai kesepakatan, ditempuh acara pencabutan hak, hal ini

terjadi bila tanah yang diperlukan untuk penyelenggaraan kepentingan umum dan ternyata tidak dapat digunakan tanah yang lain atau tidak dapat dipindahkan.³⁶

2.4 Tinjauan Umum Tentang Tanah Terlantar

2.4.1 Pengertian dan Kriteria Tanah Terlantar

Fungsi sosial hak-hak atas tanah mewajibkan pada yang mempunyai hak untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan sesuai dengan keadaannya, artinya keadaan tanahnya serta sifat dan tujuan pemberian haknya. Jika kewajiban itu sengaja diabaikan, maka hal tersebut dapat mengakibatkan hapusnya atau batalnya hak yang bersangkutan. Dalam hal yang demikian tanah tersebut termasuk golongan yang “diterlantarkan”

Menurut Pasal 1 ayat 1 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1998 tentang Pemanfaatan Tanah Kosong Untuk Tanaman Pangan maka pengertian tanah kosong adalah tanah yang dikuasai dengan Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai, tanah Hak Pengelolaan, tanah yang sudah diperoleh dasar penguasaan tetapi belum diperoleh hak atas tanahnya sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, atau sebagiannya, yang belum dipergunakan sesuai dengan sifat dan tujuan pemberian haknya atau Rencana Tata Ruang Wilayah yang berlaku.

Selain itu pengertian tanah terlantar terdapat dalam Penjelasan Pasal 27 UUPA, yaitu : “Tanah diterlantarkan kalau dengan sengaja tidak dipergunakan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan daripada haknya”, dan juga di

³⁶ *Ibid*, hal. 330 dan 331.

dalam Peraturan Pemerintah Nomor. 36 Tahun 1998 Pasal 1 angka 5 menetapkan pengertian tanah terlantar sebagai “...tanah yang diterlantarkan oleh pemegang hak atas tanah, pemegang Hak Pengelolaan atau pihak yang telah memperoleh dasar penguasaan atas tanah tetapi belum memperoleh hak atas tanah sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku”.

Jika tanah Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan ditelantarkan, haknya akan dihapus dan tanah yang bersangkutan jatuh pada Negara, artinya menjadi tanah Negara kembali, ketentuan ini sesuai dengan peraturan yang berlaku dalam Hukum Adat.

Selain itu tidak semua tanah yang dibiarkan dalam keadaan kosong atau tidak tertanami termasuk dalam pengertian ‘diterlantarkan’, seringkali untuk mengembalikan atau mempertahankan kesuburan tanah pengusaannya perlu diselenggarakan dengan apa yang disebut ‘*rotasi*’. Sebagai contoh dapat dikemukakan penggunaan tanah pada tahun 1950-an untuk tanaman tembakau Deli. Setiap tahunnya hanya kurang lebih seperenam areal perusahaan yang ditanami tembakau, sedang tanah selebihnya sengaja dibiarkan dalam keadaan kosong tidak ditanami. Menurut para ahli hanya dengan cara demikianlah dapat diperoleh hasil tembakau yang bermutu tinggi.³⁷

Sedangkan mengenai kriteria tanah terlantar menurut Peraturan Pemerintah Nomor. 36 Tahun 1998 diatur di dalam Bab III, yang dibagi menjadi tiga bagian, yaitu :

Bagian kesatu mengenai tanah Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai, meliputi :

³⁷ *Ibid*, hal 303.

Pasal 3

Tanah Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai dapat dinyatakan sebagai tanah terlantar apabila tanah tersebut dengan sengaja tidak dipergunakan oleh pemegang haknya sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan haknya atau tidak dipelihara dengan baik.

Pasal 4

Tanah Hak Milik, Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai yang tidak dimaksudkan untuk dipecah menjadi beberapa bidang tanah dalam rangka penggunaannya tidak dipergunakan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan haknya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3, apabila tanah tersebut tidak dipergunakan sesuai dengan peruntukannya menurut Rencana Tata Ruang Wilayah yang berlaku pada waktu permulaan penggunaan atau pembangunan fisik di atas tanah tersebut.

Pasal 5

- (1) Tanah Hak Guna Usaha tidak dipergunakan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan haknya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3, apabila tanah itu tidak diusahakan sesuai dengan kriteria pengusahaan tanah pertanian yang baik sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.*
- (2) Jika hanya sebagian dari bidang tanah Hak Guna Usaha sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memenuhi kriteria terlantar, maka hanya bagian tanah tersebut yang dapat dinyatakan terlantar.*

Pasal 6

- (1) Tanah Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai yang dimaksudkan untuk dipecah menjadi beberapa bidang tanah dalam rangka penggunaannya tidak dipergunakan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan haknya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3, apabila tanah tersebut tidak dipecah dalam rangka pengembangannya sesuai dengan rencana kerja yang telah disetujui oleh instansi yang berwenang.*
- (2) Jika hanya sebagian dari bidang tanah Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memenuhi kriteria terlantar, maka hanya bagian bidang tanah tersebut yang dapat dinyatakan terlantar.*

Bagian Kedua mengenai Tanah Hak Pengelolaan, meliputi :

Pasal 7

- (1) Tanah Hak Pengelolaan dapat dinyatakan sebagai tanah terlantar, apabila kewenangan hak menguasai dari Negara atas tanah tersebut tidak dilaksanakan oleh pemegang Hak Pengelolaan sesuai tujuan pemberian pelimpahan kewenangan tersebut.*
- (2) Jika hanya sebagian dari bidang tanah Hak Pengelolaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang memenuhi kriteria terlantar, maka hanya bagian bidang tanah tersebut yang dapat dinyatakan terlantar.*

Bagian Ketiga mengenai Tanah yang Belum Dimohon Haknya, meliputi :

Pasal 8

- (1) Tanah yang sudah diperoleh penguasaannya, tetapi belum diperoleh hak atas tanah sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku dapat dinyatakan sebagai tanah terlantar, apabila tanah tersebut oleh pihak yang telah memperoleh dasar penguasaan tidak dimohon haknya atau tidak dipelihara dengan baik.*
- (2) Jika hanya sebagian dari bidang tanah yang sudah diperoleh dan dikuasai sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang memenuhi kriteria terlantar, maka hanya bagian bidang tanah tersebut yang dapat dinyatakan terlantar.*

2.4.2 Pengaturan Tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar Dalam Peraturan Perundang-undangan

Tanah terlantar telah diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan, antara lain yaitu :

1. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA),
2. Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1998 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar,
3. Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1998 tentang Pemanfaatan Tanah Kosong Untuk Tanaman Pangan
4. Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 24 Tahun 2002 tentang Jangka waktu Identifikasi dan Pembentukan Panitia Penilai.

Peraturan perundang-undangan diatas selanjutnya disebut sebagai peraturan hukum mengenai penanggulangan tanah terlantar.

Akibat hukum dari diterlantarkannya tanah sudah diatur di dalam UUPA, ketentuan-ketentuan tersebut antara lain :

1. Pasal 15 yang menyatakan bahwa memelihara tanah adalah kewajiban tiap-tiap orang, badan hukum atau instansi yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah;
2. Pasal 27 yang menentukan bahwa Hak Milik hapus bila tanahnya jatuh kepada Negara karena diterlantarkan;
3. Pasal 34 yang menyatakan bahwa Hak Guna Usaha hapus karena diterlantarkan.
4. Pasal 40 yang menyatakan bahwa Hak Guna Bangunan hapus karena diterlantarkan.

Menurut ketentuan-ketentuan diatas apabila tanah diterlantarkan, maka hak atas tanah itu hapus demi hukum. Mengingat sebab-sebab diterlantarkannya tanah bermacam-macam dan tidak selalu dapat dipersalahkan kepada pemegang hak, sedangkan keadaan dan kemampuan para pemegang hak atau pihak yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah itu juga bermacam-macam, maka pengaturan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1998 ini memuat hal-hal sebagai berikut:

1. bahwa untuk pemegang hak yang tidak dapat menggunakan tanahnya sesuai ketentuan yang berlaku karena tidak mempunyai kemampuan ekonomi (golongan ekonomi lemah) tanahnya tidak akan dinyatakan sebagai tanah terlantar, melainkan akan dibantu mendayagunakan tanah itu,
2. bahwa untuk ketegasan mengenai kapan sebidang tanah menjadi tanah terlantar, maka diperlukan pernyataan tertulis dari Menteri atau atas nama Menteri bahwa sebidang tanah telah diterlantarkan,

3. bahwa kepada pemegang hak atau pihak yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah diberikan kesempatan yang seluas-luasnya untuk menggunakan tanah tersebut sesuai dengan peraturan yang berlaku untuk menghindarkan tanahnya dinyatakan sebagai tanah terlantar.

Selain itu mengenai tata cara penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar diatur lebih rinci di dalam Bab IV PP Nomor 36 Tahun 1998 yaitu tentang proses pengidentifikasian tanah terlantar, tindakan peringatan dan penetapan status tanah terlantar.

2.5 Fungsi Hukum dan Penegakan Hukum

Hukum dalam kehidupan masyarakat diartikan dengan berbagai macam sesuai dengan sudut pandang masyarakat tersebut. Demikian pula arti hukum yang dikemukakan oleh para ahli hukum, yang mengartikan hukum itu sesuai dengan sudut pandang masing-masing, sehingga sampai sekarang tidak ada satupun pengertian hukum yang bisa diterima dan disepakati oleh semua pihak karena masing-masing mempunyai pandangan yang berbeda-beda, Soerjono Soekanto dan Purnadi Purbacaraka mengatakan, bahwa:³⁸

- a. Hukum sebagai ilmu pengetahuan, yakni pengetahuan yang tersusun secara sistematis atas dasar kekuatan pemikiran;
- b. Hukum sebagai disiplin, yakni suatu sistem ajaran tentang kenyataan, atau gejala-gejala yang dihadapi;
- c. Hukum sebagai kaidah, yakni pedoman atau patokan sikap tindak atau perilaku yang pantas atau diharapkan;

³⁸ Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, *Sendi-Sendi Ilmu Hukum dan Tata hukum*, Bandung, Alumni, 1982, hal. 12.

- d. Hukum sebagai tata hukum, yakni struktur dan proses perangkat kaidah hukum yang berlaku pada suatu waktu dan tempat tertentu serta berbentuk tertulis;
- e. Hukum sebagai petugas, yakni pribadi-pribadi yang merupakan kalangan yang berhubungan erat dengan penegakan hukum (*law enforcement officer*);
- f. Hukum sebagai keputusan penguasa yakni hasil proses deskresi;
- g. Hukum sebagai proses pemerintahan yaitu proses hubungan timbal balik antara unsur pokok dari sistem kenegaraan.

Perubahan di bidang hukum akan mempengaruhi terhadap bidang-bidang kehidupan lainnya, begitu juga sebaliknya. Oleh karena itu fungsi hukum di satu pihak dapatlah dipergunakan sebagai sarana untuk mengubah masyarakat agar lebih baik, dan di lain pihak untuk mempertahankan susunan masyarakat yang telah ada serta mengesahkan perubahan-perubahan yang telah terjadi di masa lalu.³⁹

Mochtar Kusumaatmadja yang dipengaruhi oleh pemikiran dari Roscou Pound dengan teori yang dikenal dengan *law as a tool of social engineering* memperkenalkan konsepsi hukum sebagai sarana pembaharuan masyarakat di Indonesia. Di Indonesia fungsi hukum di dalam pembangunan adalah sebagai sarana pembaharuan masyarakat. Hal ini didasarkan pada anggapan bahwa adanya ketertiban di dalam pembangunan merupakan sesuatu yang dipandang penting dan sangat diperlukan. Di samping itu hukum sebagai tata kaidah dapat berfungsi sebagai sarana untuk menyalurkan arah kegiatan warga masyarakat ke tujuan yang

³⁹ Supriadi dalam Lili Rasyidi dan B. Arief Sidharta, *Filsafat Hukum Mazhab dan Refleksinya*, Bandung, Remaja Rosdakarya, 1994, hal 75.

dikehendaki oleh perubahan terencana tersebut. Sudah tentu fungsi tersebut diatas seyogyanya dilakukan disamping hukum sebagai sarana sistem pengendalian sosial.⁴⁰

Sebagai sarana pembaharuan masyarakat hukum didasarkan atas anggapan bahwa terdapat keteraturan dan ketertiban dalam usaha pembangunan. Pembaharuan itu merupakan sesuatu yang diinginkan, dan dipandang mutlak perlu. Selain itu kaidah-kaidah atau peraturan hukum tersebut berfungsi sebagai alat pengatur yang menuntun masyarakat kearah tujuan yang dikehendaki.

Dalam beberapa peraturan atau kebijakan hukum yang dibuat oleh Pemerintah tidak berjalan sesuai dengan keinginan dan tujuan yang ingin dicapai. Kenyataan yang demikian disebabkan karena hukum tidak akan dapat berjalan atau berfungsi dengan sendirinya tanpa ditunjang oleh kondisi sosial, politik, ekonomi, dan budaya masyarakat setempat.

Berfungsinya hukum dalam masyarakat tidak terlepas dari kenyataan apakah hukum tersebut benar-benar berlaku atau tidak. Teori-teori hukum memaparkan tiga hal tentang berlakunya hukum sebagai kaidah, yaitu :⁴¹

1. Kaidah hukum berlaku secara yuridis apabila penentuannya didasarkan atas kaidah yang tinggi tingkatannya (Hans Kelsen), atau menurut cara yang telah ditetapkan (W. Zevenbergen), atau apabila menunjukan hubungan keharusan antara suatu kondisi dan akibatnya (Logemann);
2. Kaidah hukum berlaku secara sosiologis apabila kaidah tersebut efektif, artinya dapat dipaksakan berlakunya oleh penguasa walaupun tidak

⁴⁰ Mochtar Kusumaatmadja, *Hukum, Masyarakat dan Pembinaan Hukum Nasional*, Bandung, Bina Cipta, 1976, hal 9.

⁴¹ Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Jakarta, Universitas Indonesia Press, 1983, hal 13.

diterima oleh warga masyarakat (teori kekuasaan), atau karena kaidah tadi berlaku diterima, dan diakui oleh masyarakat (teori pengakuan); dan

3. Kaidah hukum tersebut berlaku secara filosofis, artinya sesuai dengan cita-cita hukum sebagai nilai positif yang tertinggi.

Bahwa berfungsinya hukum harus melibatkan juga beberapa faktor, yaitu:⁴²

1. Kaidah hukum atau peraturan itu sendiri harus sistematis, tidak bertentangan baik secara vertikal maupun secara horizontal dan dalam pembuatannya harus disesuaikan dengan persyaratan yuridis yang telah ditentukan;
2. Penegak hukum haruslah mempunyai pedoman berupa peraturan yang tertulis yang menyangkut ruang lingkup tugasnya dengan menentukan batas-batas kewenangan dalam pengambilan kebijaksanaan, yang paling penting adalah kualitas petugas memainkan peranan penting dalam berfungsinya hukum;
3. Adanya fasilitas yang diharapkan dapat mendukung pelaksanaan kaidah hukum yang telah ditetapkan. Fasilitas disini terutama sarana fisik yang berfungsi sebagai faktor pendukung untuk mencapai tujuan; dan
4. Warga masyarakat yang terkena ruang lingkup peraturan tersebut.

⁴² *Ibid*, hal 14-18.

BAB III

METODE PENELITIAN

3.1. Metode Pendekatan

Penelitian adalah merupakan sarana pokok dalam pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi yang bertujuan untuk mengungkap kebenaran secara sistematis, metodologis dan konsisten, karena melalui proses penelitian tersebut diadakan analisa dan konstruksi terhadap data yang telah dikumpulkan.⁴³

Berhasil tidaknya suatu penelitian sangat tergantung pada metodologi yang dipakai. Suatu metode dipilih berdasarkan pertimbangan kesesuaian obyek, tujuan metode obyek, tujuan, sasaran, variabel serta masalah-masalah yang hendak diteliti. Metode penelitian adalah suatu usaha untuk menemukan, mengembangkan dan menguji kebenaran ilmu pengetahuan, usaha mana dilakukan dengan metode ilmiah.⁴⁴ Metode penelitian merupakan suatu hal yang mutlak dalam suatu proses penelitian, oleh karena penelitian ini merupakan kegiatan ilmiah, maka metode penelitian dapat diartikan sebagai ilmu untuk mengungkapkan dan menerangkan gejala-gejala alam atau gejala-gejala sosial dalam kehidupan manusia, dengan mempergunakan prosedur kerja yang sistematis, teratur dan dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah. Pertanggungjawaban ilmiah berarti penelitian dilakukan untuk mengungkapkan dan menerangkan sesuatu yang ada dan mungkin sebagai suatu kebenaran dengan dibentengi bukti-bukti yang dapat diterima oleh akal sehat manusia.⁴⁵

⁴³ Suparmoko, *Metode Penelitian Praktis*, BPEF, Yogyakarta, 1991, hal 1

⁴⁴ Soetrisno Hadi, *Metodologi Research*, Andi Offset, Yogyakarta, 1995, hal 7

⁴⁵ H. Hadari Nawawi, *Penelitian Terapan*, Gajah Mada University Press, hal.9

Dalam penelitian ini penulis menggunakan metode pendekatan yuridis sosiologis. Metode tersebut mengkaitkan hukum kepada usaha untuk mencapai tujuan-tujuan serta memenuhi kebutuhan-kebutuhan konkret dalam masyarakat, oleh karena itu metode ini memusatkan perhatian pada pengamatannya mengenai efektivitas dari hukum, hukum dalam hal ini dikonsepsikan sebagai alat untuk mengatur masyarakat.⁴⁶ Pendekatan yuridis adalah suatu pendekatan yang dilakukan atau digunakan untuk menjadi acuan dalam menyoroiti permasalahan aspek-aspek hukum yang berlaku. Penelitian hukum sosiologis meneliti data primer maupun sekunder.⁴⁷

Pendekatan yuridis digunakan sebagai bahan acuan dalam menganalisis aspek-aspek hukum yang berlaku saat ini, sedangkan pendekatan sosiologis digunakan untuk menganalisis hukum sebagai kaidah perilaku yang hidup di dalam masyarakat, hukum tidak sekedar norma-norma yang sistematis sekaligus merupakan gejala sosial yang dilihat dari perilaku masyarakat yang mempola dalam kehidupan masyarakat, selalu berinteraksi dan berhubungan dengan aspek kemasyarakatan.

Metode pendekatan yuridis sosiologis digunakan untuk mengetahui sebab-sebab masyarakat menelantarkan tanahnya, sampai sejauh mana peraturan hukum yang mengatur tentang tanah terlantar tersebut efektif dilaksanakan oleh aparat pelaksana kepada masyarakat, tindakan aparat pelaksana kepada masyarakat yang diduga menelantarkan tanahnya, dan bagaimana kendala-kendala dalam pelaksanaannya.

⁴⁶ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Alumni, Bandung, 1986, hal 4-6

⁴⁷ Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Yurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1990, hal 9.

Berbagai temuan dari lapangan yang bersifat individual, kelompok yang akan dijadikan bahan utama dalam penelitian ini mengungkapkan kendala dalam penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar di wilayah Kabupaten Pekalongan dengan berpegang kepada ketentuan-ketentuan yang ada.

3.2. Spesifikasi Penelitian

Sebagaimana dikemukakan dalam uraian tentang permasalahan, penelitian ini merupakan penelitian terhadap aspek-aspek hukum sebagai salah satu bentuk penelitian hukum. Penelitian terhadap aspek-aspek hukum ini dilakukan untuk menemukan kenyataan mengenai pelaksanaan dan penerapan aturan-aturan hukum yang berlaku di dalam masyarakat.

Spesifikasi penelitian menggunakan studi kasus, yaitu penelitian yang bertujuan untuk mempelajari secara mendalam terhadap suatu individu, kelompok, institusi atau masyarakat tertentu tentang latar belakang, keadaan atau kondisi, faktor-faktor atau interaksi sosial yang terjadi di dalamnya.⁴⁸

Berpijak pada permasalahan maka peneliti memilih penelitian deskriptif. Dimana metode ini bertujuan menggambarkan secara tepat sifat-sifat suatu individu, keadaan gejala atau kelompok tertentu, atau untuk menentukan penyebaran suatu gejala atau untuk menentukan ada tidaknya hubungan antara suatu gejala lain dalam masyarakat.⁴⁹

3.3. Lokasi Penelitian

⁴⁸ Bambang Sunggono, *Metode Penelitian Hukum*, Edisi Pertama, Cetakan Kedua, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1998, hal 36.

⁴⁹ Amiruddin, Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penemuan Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2004, hal 25.

Lokasi penelitian ditetapkan di Kabupaten Pekalongan, yaitu Kantor Pertanahan Kabupaten Pekalongan, Kantor Bappeda Kabupaten Pekalongan dan juga tanah-tanah terlantar yang terdapat di wilayah Kabupaten Pekalongan.

3.4. Populasi dan Sampel

Populasi adalah wilayah generalisasi yang terdiri atas obyek atau subyek yang mempunyai kuantitas dan karakteristik tertentu yang ditetapkan oleh peneliti untuk dipelajari dan kemudian ditarik kesimpulannya.⁵⁰ Populasi di dalam penelitian ini adalah aparat Kantor Pertanahan Kabupaten Pekalongan dan Kantor Bappeda Kabupaten Pekalongan untuk selanjutnya peneliti mengambil beberapa aparat Kantor Pertanahan Kabupaten Pekalongan dan Kantor Bappeda Kabupaten Pekalongan sebagai sampel.

Sedangkan sampel adalah sebagian dari jumlah dan karakteristik yang dimiliki oleh populasi tersebut⁵¹. Pengambilan sampel dilaksanakan dengan teknik *Non Random Sampling* yaitu teknik pengambilan sampel yang tidak memberikan kesempatan yang sama kepada anggota populasi yang dipilih untuk dijadikan sampel. Adapun jenis pengambilan sampel yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah *purposive sampling* yaitu jenis pengambilan sampel yang dilakukan dengan cara menetapkan calon responden berdasarkan kriteria yang ditetapkan oleh pengambil sampel. Dalam penelitian ini kriteria yang diambil adalah aparat Kantor Pertanahan Kabupaten Pekalongan yang menangani kegiatan Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar di Kabupaten Pekalongan yang ditemui oleh

⁵⁰ Dr. Sugiyono, *Metode Penelitian Administrasi*, Alfabeta, Bandung, hal 34

⁵¹ *Ibid*, hal 34.

penulis dan juga staf Kantor Bappeda Kabupaten Pekalongan untuk selanjutnya dalam penelitian ini ditetapkan menjadi responden, antara lain :

1. Bapak Munasir, SH selaku Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Pekalongan, yang didisposisikan kepada :
 - a. Bapak Triyono selaku Kasubsi Data Penatagunaan Tanah Kantor Pertanahan Kabupaten Pekalongan;
 - b. Bapak Deden Deni, SH selaku Kasubsi Rencana dan Bimbingan Penatagunaan Tanah Kantor Pertanahan Kabupaten Pekalongan;
2. Ibu Widiati, Staf di Kantor Bappeda Kabupaten Pekalongan.

3.5. Jenis dan Sumber Data

Jenis dan sumber data yang dipergunakan dalam penelitian ini terdiri dari data primer dan data sekunder.

1. Data primer merupakan data yang diperoleh dengan cara langsung dari sumber dilapangan melalui penelitian.
2. Data sekunder ialah data yang diperlukan untuk melengkapi data primer. data sekunder tersebut dibagi menjadi dua, yaitu :
 - a. Bahan hukum primer, yang merupakan bahan-bahan hukum yang mempunyai kekuatan mengikat, yaitu peraturan perundang-undangan yang terkait dengan pertanahan.
 - b. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan-bahan yang erat hubungannya dengan bahan hukum primer dan dapat membantu menganalisa bahan hukum primer yaitu buku-buku, makalah-makalah dan hasil-hasil penelitian dan wawancara.

3.6. Teknik Pengumpulan Data dan Instrumen Penelitian

Untuk mengumpulkan data dibagi menjadi dua, yaitu :

1. Studi kepustakaan yang bertujuan untuk memperoleh data sekunder dengan mempelajari perundang-undangan dan buku-buku atau literatur yang berhubungan dengan masalah yang diteliti.
2. Studi lapangan yang bertujuan untuk memperoleh data primer dengan cara :
 - a. Observasi (pengamatan) intensif, yaitu pengamatan yang dilakukan terhadap kenyataan fisik dari tanah-tanah terlantar.
 - b. Wawancara yaitu mendapatkan informasi langsung dengan cara bertanya langsung kepada nara sumber. Wawancara tersebut baik terstruktur maupun tidak, wawancara terstruktur dilakukan dengan berpedoman pada daftar pertanyaan yang telah disediakan peneliti terlebih dahulu, sedangkan wawancara tidak terstruktur yaitu wawancara yang dilakukan tanpa berpedoman pada daftar pertanyaan.

3.7. Analisis Data

Metode analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode analisis kualitatif yakni analisis yang dilakukan dengan memahami dan merangkai data yang telah dikumpulkan secara sistematis sehingga diperoleh gambaran mengenai masalah atau keadaan yang diteliti.⁵²

Setelah data dianalisis, selanjutnya akan ditarik kesimpulan dengan menggunakan metode berfikir deduktif, yaitu suatu pola berpikir yang

⁵² Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Pers, Jakarta, 1986, hal, 50

mendasarkan pada hal-hal yang bersifat umum, kemudian ditarik suatu generalisasi atau kesimpulan yang bersifat khusus.⁵³

⁵³ Soetrisno Hadi, *Op.Cit*, hal 42

BAB IV

HASIL DAN PEMBAHASAN

4.1. Gambaran Umum Lokasi Penelitian

4.1.1. Kondisi Geografis, Pemerintahan dan Kependudukan Kabupaten Pekalongan

Kabupaten Pekalongan sebagai salah satu daerah otonom di Propinsi Jawa Tengah, letaknya di sepanjang pantai utara Laut Jawa, memanjang ke selatan berbatasan dengan wilayah Ex-Karesidenan Banyumas. Sebelah timur berbatasan dengan Kabupaten Batang dan Kota Pekalongan serta sebelah barat berbatasan dengan Kabupaten Pemalang. Letaknya antara 6° - 7°23' Lintang Selatan dan antara 109° - 109°78' Bujur Timur.⁵⁴

Ibukota Kabupaten Pekalongan secara riil telah dipindahkan dari Kota Pekalongan ke Kajen sejak tanggal 25 Agustus 2001 sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 1986. Saat ini Kajen sebagai ibukota Kabupaten Pekalongan sedang ditata sarana dan prasarannya menjadi sebuah ibukota yang representatif. Sementara itu secara administratif jumlah Kecamatan yang semula 16 menjadi 19 Kecamatan sesuai dengan Peraturan Daerah Nomor 13 Tahun 2001. Penambahan 3 Kecamatan tersebut merupakan pemecahan dari Kecamatan Sragi, Kecamatan Wiradesa dan Kecamatan Kedungwuni. Adapun 3 Kecamatan yang baru adalah Kecamatan Siwalan, Kecamatan Wonokerto dan Kecamatan Karangdadap.⁵⁵ Jarak dari Ibukota Kabupaten Pekalongan ke Ibukota⁵⁶ :

⁵⁴ *Kabupaten Pekalongan dalam Angka 2004*, Bappeda dan BPS Kabupaten Pekalongan, Pekalongan, 2005, hal 1.

⁵⁵ *Atlas Kabupaten Pekalongan*, Bappeda Kabupaten Pekalongan, Pekalongan, 2003, hal

- Kab. Batang : 35 Km
- Kab. Pemalang : 51 Km
- Kab. Tegal : 94 Km
- Kab. Brebes : 92 Km
- Kota Pekalongan : 28 Km
- Kota Tegal : 79 Km

Luas wilayah Kabupaten Pekalongan adalah $\pm 836,13 \text{ Km}^2$. Terdiri dari 19 Kecamatan dan 283 desa/kelurahan, dari 283 desa/kelurahan yang ada, 6 desa merupakan desa pantai dan 277 desa bukan desa pantai. Menurut topografi desa, terdapat 58 desa/kelurahan (20%) yang berada di dataran tinggi dan selebihnya 225 desa/kelurahan (80%) berada di dataran rendah.⁵⁷ Kecamatan-kecamatan yang ada di wilayah Kabupaten Pekalongan yaitu :

- Kec. Kandangserang;
- Kec. Paninggaran;
- Kec. Lebakbarang;
- Kec. Petungkriyono;
- Kec. Talun;
- Kec. Doro;
- Kec. Karanganyar;
- Kec. Kajen;
- Kec. Kesesi;
- Kec. Sragi;

⁵⁶ *Ibid*, hal 3.

⁵⁷ *Loc.cit*.

- Kec. Siwalan;
- Kec. Bojong;
- Kec. Wonopringgo;
- Kec. Kedungwuni;
- Kec. Karangdadap;
- Kec. Buaran;
- Kec. Tirto;
- Kec. Wiradesa;
- Kec. Wonokerto.

Menurut penggunaannya tanah di wilayah Kabupaten Pekalongan dibagi menjadi tanah sawah dan tanah kering. Tahun 2004 luas tanah sawah sebesar 260,93 Km² (31,21%) dan luas tanah kering sebesar 575,20 Km² (68,79%). Sebagian besar luas tanah sawah merupakan sawah berpengairan teknis (79,26%), baik merupakan irigasi teknis, irigasi setengah teknis, irigasi sederhana, maupun irigasi desa/PU, sedangkan sisanya 20,74% merupakan tanah sawah tadah hujan. Pada tahun 2004 Kabupaten Pekalongan mengalami rata-rata curah hujan 3.049 mm dengan rata-rata hari hujan 132 hari, curah hujan yang tertinggi terjadi di

Kecamatan Lebakbarang sebesar 4.863 mm.⁵⁸ Sedangkan jenis tanah di wilayah Kabupaten Pekalongan adalah⁵⁹ :

- Latosol Coklat : Kec. Paninggaran, Kandangserang, Doro
- Aluvial Kelabu Tua : Kec. Sragi dan Kedungwuni
- Komplek Gromosal Medite-

⁵⁸ *Ibid*, hal 2.

⁵⁹ *Ibid*, hal 3.

- | | |
|---|---|
| ran | : Kec. Kandangserang |
| • As Alatosal Coklat | : Kec. Paninggaran, Doro, Karanganyar,
Kajen, Kesesi, Bojong, Wonopringgo,
Kedungwuni |
| • As Aluvial Kelabu | : Kec. Sragi, Kajen, Kesesi, Bojong, Buaran,
Tirto, Wiradesa |
| • As Aluvial Coklat | : Kec. Sragi, Bojong, Wonopringgo,
Kedungwuni, Buaran, Tirto |
| • Aluvial Hidromorf | : Kec. Sragi, Wiradesa, Tirto |
| • Kompleks Latosal merah ke-
kuning-kuningan dan Lato-
sal coklat kemerahan | : Kec. Kandangserang, Paninggaran,
Lebakbarang, Petungkriyono |
| • As Adrosal Coklat | : Kec. Kandangserang, Paninggaran,
Lebakbarang, Petungkriyono |

Jumlah penduduk Kabupaten Pekalongan berdasarkan hasil registrasi tahun 2004 tercatat 849.928 jiwa, terdiri dari 426.769 jiwa penduduk laki-laki dan 423.159 jiwa penduduk perempuan. Dari tahun ke tahun jumlah penduduk Kabupaten Pekalongan terus bertambah, jika dibandingkan dengan tahun 2003 telah bertambah 7.720 jiwa atau sebesar 0,98%. Sedangkan bila dibandingkan dengan kondisi lima tahun yang lalu penduduk Kabupaten Pekalongan bertambah sebesar 44.881 jiwa atau pertumbuhan rata-rata per tahun 1,11%, sehingga

walaupun jumlah penduduk semakin tahun bertambah namun pertumbuhan dari tahun ketahun mempunyai kecenderungan berfluktuasi.⁶⁰

Penduduk Kabupaten Pekalongan sebagian besar tinggal di daerah pedesaan, namun demikian sering terjadi perpindahan dari daerah pedesaan ke daerah perkotaan (urbanisasi), karena peluang untuk mendapatkan peluang pekerjaan di daerah pedesaan sangat kecil. Jadi dengan kata lain urbanisasi ada dua macam, pertama urbanisasi penduduk dari desa pindah ke kota dan kedua perubahan status desa menjadi kota (kecamatan). Oleh karena itu pemerintah Kabupaten Pekalongan memacu pengembangan pembangunan daerah agar daerahnya tidak ketinggalan dengan daerah lain.⁶¹

Sementara itu distribusi penduduk Kabupaten Pekalongan belum tersebar secara merata, sebaran penduduk terbanyak setelah terjadi pemecahan beberapa Kecamatan adalah Kecamatan Kedungwuni (10,42%), Kecamatan Bojong (7,76%), dan Kecamatan Kesesi (7,74%), sedangkan sebaran penduduk paling kecil adalah Kecamatan Lebakbarang (1,16%). Jika dilihat dari luas wilayah kepadatan penduduk rata-rata di Kabupaten Pekalongan sebesar 1.017 jiwa/km², sedang kepadatan penduduk paling besar di Kecamatan Wiradesa yaitu 4.325 jiwa/km², sedangkan kepadatan penduduk paling kecil adalah Kecamatan Petungkriyono sebesar 158 jiwa/km².⁶²

Jumlah akta yang dikeluarkan Kantor Kependudukan dan Catatan Sipil pada tahun 2004 sebanyak 17.707, akta tersebut terdiri dari akta kelahiran sebanyak 17.654, akta perkawinan sebanyak 33, akta kematian 3, dan akta pengangkatan anak sebanyak 5 akta. Selanjutnya Badan Pertanahan Nasional

⁶⁰ *Ibid*, hal 42.

⁶¹ *Ibid*, hal 43.

⁶² *Ibid*, hal 43.

Kabupaten Pekalongan pada tahun 2004 berhasil menerbitkan sertifikat hak atas tanah sebanyak 6.251 sertifikat.

Pembangunan perlu perencanaan yang matang, termasuk merencanakan tenaga kerja yang dibutuhkan agar pembangunan dapat berhasil dengan optimal. Tanpa tenaga kerja pembangunan tidak mungkin dapat dihasilkan. Jumlah penduduk berusia 15 tahun keatas yang bekerja dirinci menurut lapangan kerja di Kabupaten Pekalongan tahun 2004 terlihat bahwa prosentasi penyebaran tenaga kerja terbanyak adalah sektor pertanian tanaman pangan (27,40%), sedangkan yang paling kecil adalah sektor peternakan (0,01%).⁶³

4.1.2. Kondisi Perekonomian Masyarakat di Kabupaten Pekalongan

Belum membaiknya kondisi perekonomian di Indonesia juga di Kabupaten Pekalongan pada khususnya membuat para investor belum memantapkan langkah dalam menanamkan investasinya di Kabupaten Pekalongan. Apabila dilihat dari banyaknya perusahaan perdagangan, tercatat sejak tahun 2000 jumlah perusahaan meningkat dari 202 buah menjadi 240 buah pada tahun 2001 (18,81%), tahun 2002 bertambah cukup banyak menjadi 377 (57,08%), tahun 2003 bertambah lagi menjadi 450 buah atau naik sebesar 19,36% namun pada tahun 2004 berkurang menjadi 378 buah atau menurun 16,00%. Dilihat dari bentuk badan hukum, usaha perseorangan tetap menempati jumlah terbesar, yaitu sebanyak 323 buah, sedang yang berbadan hukum CV turun 52,63% dan Koperasi naik 300% (dari 3 koperasi menjadi 9 koperasi). Sedangkan ekspor Kabupaten Pekalongan pada tahun 2004

⁶³ *Ibid*, hal 44.

meningkat hingga 219,43%, bila dibandingkan dengan tahun 2003 yaitu dari US \$ 24,488 juta menjadi US \$ 53,733 juta.⁶⁴

Keberadaan lembaga perbankan di Kabupaten Pekalongan sebagai pendukung roda perekonomian sangat penting peranannya, kredit yang disalurkan oleh bank umum kepada rekanan di Kabupaten Pekalongan dalam bentuk rupiah pada akhir tahun 2004 Rp. 455.958 juta, mengalami kenaikan sebesar 5,16% bila dibandingkan pada akhir tahun 2003 yaitu Rp. 433.643 juta. Sedangkan dalam bentuk valas diakhir tahun 2004 sebesar Rp. 3.267 juta. Bila ditinjau dari sektor ekonomi, kredit terbesar disalurkan pada sektor lainnya, yaitu sebesar Rp. 190.782 juta pada tahun 2004, terbesar kedua ada pada sektor perdagangan sebesar Rp. 146.710 juta. Sektor ekonomi yang tidak mendapat kucuran kredit pada tahun 2004 adalah sektor pertambangan dan penggalian. Ditinjau dari jenis penggunaan, nilai terbesar digunakan untuk modal kerja sebesar Rp. 225.766 juta, menyusul untuk konsumsi Rp. 190.613 juta serta untuk investasi hanya sebesar Rp. 42.846 juta. Koperasi sebagai badan usaha untuk rakyat menengah kebawah keberadaannya terus mengalami perkembangan, bila tahun 2003 tercatat 298 unit koperasi, tahun 2004 ini meningkat menjadi 303 buah. Perputaran uang koperasi pada tahun 2004 meningkat 2,50% bila dibandingkan pada tahun sebelumnya dari Rp. 153.671 juta menjadi Rp. 157.507 juta.⁶⁵

Perusahaan Pegadaian pada situasi sulit sekarang merupakan salah satu alternatif yang masih bisa diharapkan untuk menjalankan roda perekonomian keluarga dan masyarakat. Di Kabupaten Pekalongan perusahaan pegadaian ada di Kecamatan Kedungwuni dan Kecamatan Sragi. Pegadaian cabang Kedungwuni

⁶⁴ *Ibid*, hal 188-189.

⁶⁵ *Ibid*, hal 212.

besarnya kredit yang berupa uang meningkat 27,99%, yaitu pada tahun 2003 sebesar Rp. 4.790 juta menjadi Rp. 6.130,8 juta pada tahun 2004, sedangkan barang jaminan yang ada turun 36,66% dari 43.860 buah pada tahun 2003 menjadi 27.783 buah pada tahun 2004. pegadaian cabang Sragi pada tahun 2004 memberikan kredit uang sebanyak Rp. 4.034,6 juta, sedangkan tahun 2003 sebesar Rp. 4.571,8 juta atau menurun 11,75%, barang jaminan yang ada turun 31,88% dari 36.974 buah pada tahun 2003 menjadi 25.186 buah.⁶⁶

4.1.3. Kondisi Sosial Masyarakat di Kabupaten Pekalongan

Pendidikan merupakan bagian integral dari pembangunan, pendidikan dapat dijadikan indikator kemajuan suatu bangsa, pendidikan adalah salah satu faktor untuk meningkatkan kualitas Sumber Daya Manusia (SDM). Karena pembangunan tidak bisa mengandalkan pada sumber daya alam semata-mata, maka usaha dalam meningkatkan kualitas sumber daya manusia mutlak diperlukan, dengan pendidikan kualitas penduduk akan meningkat dan menjadi lebih baik. Makin tinggi tingkat pendidikan suatu bangsa maka semakin tinggi pula tingkat kemajuan bangsa tersebut.⁶⁷

Di Kabupaten Pekalongan untuk tingkat pendidikan pra sekolah (TK) yang terdaftar di Dinas Pendidikan Kabupaten Pekalongan terus mengalami kenaikan jumlah sekolah. Demikian juga dengan jumlah kelas, guru dan murid mengalami peningkatan yang cukup baik. Jumlah sekolah naik 4,37%, jumlah kelas naik 3,26%, jumlah murid naik 8,58% dan jumlah guru turun 0,32%. Untuk tingkat pendidikan dasar SD mengalami penurunan jumlah sekolah 4 lokal dan jumlah

⁶⁶ *Ibid*, hal 214.

⁶⁷ *Ibid*, hal 67.

kelas turun 39 kelas, sedangkan untuk sekolah Madrasah Ibtidaiyah pada tahun 2004 terjadi kenaikan jumlah sekolah 1 unit, kelas 4 unit, murid 2.762 siswa dan guru 2 orang. Untuk tingkat SLTP terjadi peningkatan jumlah kelas, jumlah murid dan guru, sedangkan untuk tingkat SLTA terjadi peningkatan jumlah kelas dan siswa, namun untuk jumlah sekolah dan guru mengalami penurunan. Sementara untuk Madrasah Tsanawiyah dan Madrasah Aliyah hanya terjadi penurunan jumlah guru.⁶⁸

Selain itu di bidang kesehatan peningkatan sarana kesehatan memang sangat diperlukan sebagai salah satu upaya meningkatkan kesehatan dan kesejahteraan masyarakat. Sarana kesehatan di Kabupaten Pekalongan selama tahun 2004 yang mengalami kenaikan yaitu balai pengobatan swasta dari 121 tahun 2003 menjadi 128 tahun 2004 (5,79%). Adapun sarana kesehatan lain seperti Puskesmas/Puskesmas Pembantu dan RSUD swasta selama tahun 2004 relatif tetap dibanding tahun 2003, hanya untuk rumah bersalin mengalami pengurangan 1 unit.⁶⁹

Di bidang perumahan secara umum jumlah dan kualitas rumah di Kabupaten Pekalongan pada tahun 2004 mengalami peningkatan. Rumah tipe C mengalami peningkatan jumlah dari 43.241 unit pada tahun 2003 menjadi 46.923 unit pada tahun 2004. rumah tipe A naik dari semula 43.883 unit tahun 2003 menjadi 56.686 unit tahun 2004 atau meningkat 3,37%, dan rumah tipe B mengalami penurunan dari 61.508 unit tahun 2003 menjadi 55.508 unit tahun

⁶⁸ *Ibid*, hal 68.

⁶⁹ *Ibid*, hal 69.

2004 atau turun 10,36%. Peningkatan jumlah rumah di Kabupaten Pekalongan ini dikarenakan bertambahnya jumlah penduduk dan rumah tangga.⁷⁰

Suasana kerukunan hidup antar dan intern umat beragama dan kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa sangat didambakan masyarakat, karena dengan adanya kerukunan dan kedamaian masing-masing umat beragama dapat melaksanakan ibadah menurut agama dan kepercayaannya dengan tenang. Beragam tempat peribadatan merupakan salah satu bukti terjadinya kerukunan hidup umat beragama. Secara keseluruhan tempat peribadatan di Kabupaten Pekalongan tahun 2004 tercatat 2.915 unit, atau meningkat 3,15% dari tahun 2003 yang tercatat 2.826 unit. Jumlah tersebut meliputi Musholla 2.332 unit, Masjid 572 unit, Gereja 8 unit, dan Pura 3 unit. Banyaknya Musholla dan Masjid ini karena banyaknya pemeluk agama Islam di Kabupaten Pekalongan yang pada akhir tahun 2004 tercatat 846.282 orang atau 99,57% dari jumlah penduduk.⁷¹

4.2. Tanah Terlantar di Wilayah Kabupaten Pekalongan

Pengertian tanah terlantar terdapat dalam Penjelasan Pasal 27 UUPA, yaitu “Tanah diterlantarkan kalau dengan sengaja tidak dipergunakan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan daripada haknya”, dan juga di dalam Peraturan Pemerintah Nomor. 36 Tahun 1998 Pasal 1 angka 5 menetapkan pengertian tanah terlantar sebagai “...tanah yang diterlantarkan oleh pemegang hak atas tanah, pemegang Hak Pengelolaan atau pihak yang telah memperoleh dasar penguasaan atas tanah tetapi belum memperoleh hak atas tanah sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku”. Jika tanah Hak Milik,

⁷⁰ *Ibid*, hal 70.

⁷¹ *Ibid*, hal 72.

Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan ditelantarkan, haknya akan dihapus dan tanah yang bersangkutan jatuh pada Negara, artinya menjadi tanah Negara kembali, ketentuan ini sesuai dengan peraturan yang berlaku dalam Hukum Adat.

Berdasarkan data yang diperoleh dari Kantor Pertanahan Kabupaten Pekalongan, terdapat tanah Hak Guna Usaha PT. Buah Harum seluas 166,2375 Ha yang terletak di Desa Kesesi, Kwasen, dan Brondong Kecamatan Kesesi Kabupaten Pekalongan. Pada saat ini nampaknya ada stagnasi kegiatan usaha perkebunan sesuai dengan sifat dan tujuan pemberian hak kepada PT. Buah Harum yaitu untuk usaha perkebunan buah-buahan dengan tanaman jeruk dan mangga. tetapi pada kenyataannya saat ini tidak dijumpai aktifitas selayaknya suatu usaha perkebunan secara utuh, hanya dapat dilihat sisa-sisa tanaman mangga yang kurang terawat dengan baik serta tumbuhnya semak atau alang-alang yang tidak digarap oleh pemegang hak sebagaimana mestinya, selebihnya tanah tersebut dikelola dan dimanfaatkan oleh masyarakat sekitar dengan tanpa adanya perjanjian atau ijin dari pihak perusahaan.

Sehubungan dengan itu, maka data kondisi lapangan saat ini atas tanah Hak Guna Usaha PT. Buah Harum yang diindikasikan diterlantarkan oleh pemegang haknya penting untuk diketahui. Untuk itu maka kegiatan identifikasi tanah terlantar yang dilakukan oleh satuan tugas identifikasi tanah terlantar Kantor Pertanahan Kabupaten Pekalongan adalah melakukan pengumpulan data kondisi fisik dilapangan maupun data yuridis sesuai dengan fakta di lapangan guna memberikan informasi data yang akurat sebagai bahan pertimbangan Panitia Penilai Tanah Terlantar Kabupaten Pekalongan. Dengan tersedianya data yang sesuai dengan kondisi lapangan maka langkah penertiban dan pendayagunaan

tanah terlantar bisa dilaksanakan sesuai aturan, sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1998 dan Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 24 Tahun 2002.

4.2.1. Hasil Identifikasi Tanah Terlantar di Wilayah Kabupaten Pekalongan

Menurut Surat Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 24 Tahun 2002 pasal 1 menjelaskan bahwa identifikasi tanah terlantar adalah kegiatan pemantauan, pandataan dan evaluasi terhadap tanah-tanah yang dikuasai dengan hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, tanah hak pengelolaan dan tanah yang sudah diperoleh dasar penguasaannya tetapi belum memperoleh hak atas tanahnya sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam rangka penertiban dan pendayagunaannya.

Dari hasil peninjauan di lapangan yang dilaksanakan oleh Satgas Identifikasi Tanah Terlantar Kabupaten Pekalongan terhadap HGU atas nama PT. Buah Harum dapat dikemukakan sebagai berikut⁷² :

A. Keterangan Mengenai Perusahaan

- a. Pemegang hak : PT. BUAH HARUM
Akta Pendirian badan Hukum Nomor 18
tanggal 11-6-1985, pengesahan Menteri
Kehakiman Nomor C.2-901.HT.01 tanggal
3 Januari 1987.
- b. Jenis hak dan masa berakhir : HGU berakhir tanggal 21 Desember 2013.
hak

⁷² *Laporan Hasil Identifikasi Tanah Hak Guna Usaha PT. Buah Harum*, Kantor Pertanahan Kabupaten Pekalongan, 2005, hal. 2.

- c. Bidang Usaha : Perkebunan hortikultura.
- d. Alamat Perusahaan : Jl. Diponegoro No.33 Pekalongan.
(pada saat penelitian lapang domisili dan
keberadaan kantor tidak ditemukan)
- e. NPWP : 1.247.847.5-43
- f. Status Perusahaan : Fasilitas PMDN.
- g. Kelas kebun : IV
- h. Nomor dan tanggal pemberian SK hak atas tanah : 1. No. 593.H/189/88/II. Tanggal 28-3-1988
2. No. 593.H/598/88/II. Tanggal 24-8-1988
- i. Tanda bukti hak/Nomor Sertipikat : 1. HGU No. 1 Desa Kesesi
2. HGU No. 1 Desa Kwasen
3. HGU No. 1 Desa Brondong.
- j. Nama penanggung jawab :
(berdasarkan data tanggal
24 Agustus 1987)
- k. Direktur Utama : Drs. H. Timur Susilo Mirza
Alamat Jl. Diponegoro No.33 Pekalongan
- l. Direktur : Ali Sidky
Alamat Jl. KH.Wahid Hasyim No.19
Pekalongan
- m. Direktur : H. Bilal Syukur (Almarhum)
- n. Komisaris Utama : H. Kamaludin Bachir (Almarhum)
Alamat Jl. Diponegoro No.6 Pekalongan
- o. Komisaris : H. Ady Tjahyono Bachir

Alamat Pesindon 1 A/10 Pekalongan

p. Ketenagakerjaan : Pegawai tetap : Tidak ada
Pegawai bulanan : Tidak ada
Pegawai harian : Tidak ada.

B. Letak dan Luas Tanah

Tanah HGU PT. Buah Harum terletak di tiga wilayah desa, yaitu ⁷³:

- a. Desa Brondong Kecamatan Kesesi;
- b. Desa Kwasen Kecamatan Kesesi;
- c. Desa Kesesi Kecamatan Kesesi.

Luas tanah yang diidentifikasi adalah 166,2375 Ha, sedangkan perincian luas tanah HGU masing-masing desa dapat dilihat pada tabel berikut ini⁷⁴.

Tabel 1. Luas tanah HGU PT. Buah Harum pada masing-masing desa

NO	DESA	Nomor Sertipikat	Luas (Ha)	%
1.	Brondong	1	17,1000	10,3
2.	Kwasen	1	67,1875	40,4
3.	Kesesi	1	81,9500	49,3
	Jumlah		166,2375	100

Sumber : *Laporan Hasil Identifikasi Tanah Hak Guna Usaha PT. Buah Harum Kantor Pertanahan Kabupaten Pekalongan, hal 3.*

Dari tabel dapat dilihat sebagian besar (49,3%) wilayah HGU PT. Buah Harum terletak di dalam wilayah Desa Kesesi, sedangkan yang terkecil (10,3%) berada di Desa Brondong.

⁷³ *Ibid*, hal. 3.

⁷⁴ *Ibid*, hal. 3.

C. Riwayat Singkat Penguasaan Tanah PT. Buah Harum

Tanah Hak guna Usaha milik PT. Buah Harum pada awalnya merupakan tanah tegal pangonan atau tanah negara yang digarap oleh masyarakat, pada tanggal 12 Mei 1984 PT. Buah Harum memperoleh persetujuan atau rekomendasi dari Bupati Pekalongan dengan surat nomor 520/151 untuk pengembangan tanaman hortikultura, kemudian pada tanggal 22 Agustus 1985 memperoleh persetujuan tetap dari Ketua Badan Koordinasi Penanaman Modal dengan surat nomor 157/I/PMDN/1985 tentang Persetujuan Fasilitas PMDN.⁷⁵

Selanjutnya pada tanggal 7 Oktober 1985 dikeluarkan Risalah Fatwa Tata Guna Tanah dari Kantor Direktorat Agraria Propinsi Jawa Tengah dengan nomor 591/4.04/225/1985 dan pada tanggal 15 Oktober 1985 PT. Buah Harum memperoleh Ijin Lokasi dan Pembebasan Hak/Pembelian tanah dari Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Jawa Tengah dengan nomor 593.3/155.⁷⁶

Setelah mendapatkan berbagai macam surat dari instansi tersebut diatas PT. Buah Harum pada tanggal 21 Nopember 1985 mengadakan pembayaran ganti rugi garapan atas tanah-tanah negara dengan disaksikan oleh Kepala Desa masing-masing pada lokasi tanah garapan tersebut, kemudian pada tanggal 10 Juni 1988 dengan surat nomor 5/BH/VI/1988 PT. Buah Harum mengajukan permohonan Hak Guna Usaha seluas 842.875 M2 terletak di Desa Brondong dan Desa Kwasen kepada Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Jawa Tengah.⁷⁷

Surat Keputusan Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Jawa tengah tentang Pemberian Hak Guna Usaha untuk Perkebunan buah-buahan kepada PT. Buah Harum tanah seluas 842.875 M2 berlokasi di Desa Kwasen dan desa Brondong

⁷⁵ *Ibid*, hal 3.

⁷⁶ *Ibid*, hal. 4.

⁷⁷ *Ibid*, hal 4.

terbit pada tanggal 24 Agustus 1988 dengan surat nomor 593.4/598/88/II yang sebelumnya telah diterbitkan Surat Keputusan Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Jawa tengah tentang Pemberian Hak Guna Usaha atas tanah seluas 819.500 M2 terletak di Desa Kesesi yang harus dipergunakan untuk usaha pertanian/perkebunan buah-buahan dengan tanaman jeruk dan mangga. Kemudian pada tanggal 13 April 1988 terbit sertipikat HGU No. 1/Desa Kesesi dengan masa berlaku sampai dengan tanggal 31 Desember 2013 dan pada tanggal 31 Agustus terbit sertipikat HGU No.1/Desa Kesesi serta sertipikat HGU No. 1/Desa Brondong dengan masa berlaku sampai dengan tanggal 31 desember 2013.⁷⁸

D. Kondisi Penguasaan Tanah

Berdasarkan dokumen yang ada PT. Buah Harum badan hukum yang menguasai tanah sebagaimana tersebut diatas yang dibuktikan sertipikat sebagai tanda bukti hak atas tanah namun demikian PT. Buah harum sebagai Badan Hukum, pada saat penelitian lapangan tidak diketemukan kantor atau papan nama sebagai indikasi keberadaan atau domisili Badan Hukum tersebut.⁷⁹

Disisi lain pada lokasi tanah HGU tersebut diketahui adanya penggarapan tanah oleh masyarakat sekitar dan masyarakat mengambil manfaat dari garapan tersebut dengan tanpa ijin/pengetahuan dari pihak perkebunan, hal ini berkesimpulan bahwa tanah yang dikuasai secara yuridis oleh pihak perusahaan secara *de facto* sebagian dari tanah tersebut ada yang dikuasai oleh masyarakat sekitar. Dengan asumsi tanah yang tidak diusahakan/digarap oleh masyarakat dan tanah yang ditanami komoditas sesuai dengan sifat dan tujuan pemberian hak secara *de facto* dikuasai oleh pihak perkebunan dan sisanya diluar komoditas

⁷⁸ *Ibid*, hal. 4.

⁷⁹ *Ibid*, hal. 4.

tersebut dikuasai oleh masyarakat sekitar, dengan demikian kondisi penguasaan tanah pada lokasi tersebut dapat dilihat sebagaimana pada tabel berikut ini.⁸⁰

Tabel 2. Rincian Penguasaan Tanah

NO	LETAK TANAH	PENGUASAAN TANAH OLEH				
		PERUSAHAAN (Ha)	%	MASYARAKAT (Ha)	%	JUMLAH
1.	Desa Kesesi	31,9500	39	50,0000	61	81,9500
2.	Desa Kwasen	59,7900	89	7,39750	11	67,1875
3.	Desa Brondong	-	0	17,1000	100	17,1000
	JUMLAH	91,7400	55	74,4975	45	166,2375

Sumber : *Laporan Hasil Identifikasi Tanah Hak Guna Usaha PT. Buah Harum Kantor Pertanahan Kabupaten Pekalongan, hal 5.*

Dari tabel tersebut diatas dapat diketahui bahwa secara *de facto* luas tanah yang dikuasai oleh perusahaan adalah 91,74 Ha atau 55 % sedangkan tanah yang dikuasai oleh masyarakat adalah 74,4975 Ha atau 45%.

E. Kondisi Fisik Tanah

Kondisi fisik tanah pada tanah HGU PT. Buah Harum secara umum adalah sebagai berikut⁸¹ :

- a. Ketinggian : 50-140 m.dpl
- b. Lereng : 2-15%
- c. Kedalaman efektif : >90 cm

⁸⁰ *Ibid*, hal. 5.

⁸¹ *Ibid*, hal. 5.

- d. Tekstur : Halus
- e. Drainase : Tidak pernah tergenang
- f. Erosi : Erosi ringan
- g. Faktor pembatas : Tidak ada
- h. Jenis tanah : Grumusol kelabu kekuningan

Dengan demikian ditinjau secara fisik lokasi tanah tersebut memungkinkan dikembangkan untuk usaha pertanian khususnya hortikultura atau buah-buahan.

F. Kondisi Penggunaan Tanah

Sesuai dengan Surat Keputusan Pemberian Hak Guna Usaha kepada PT. Buah Harum yaitu untuk usaha pertanian/perkebunan buah-buahan dengan tanaman jeruk dan mangga, setelah mengadakan observasi lapangan diketahui bahwa tanaman mangga dan jeruk berada di Desa Kesesi dan Kwasen dengan perincian tanaman mangga sebanyak kurang lebih 4.400 pohon sedangkan untuk tanaman jeruk sudah punah, untuk tanah yang terletak di wilayah Desa Brondong sama sekali tidak ditemukan jenis tanaman tersebut.⁸²

Dari hasil penelitian di lapangan diketahui pula pada tanah yang berlokasi di Desa Kesesi dan Brondong secara tersebar terdapat tanaman jati sebanyak kurang lebih 7.700 pohon dan tanaman sengon sebanyak kurang lebih 3.300 pohon yang merupakan bantuan dari pemerintah sebagai obyek program Gerakan Nasional Rehabilitasi Hutan dan Lahan (GNRH) tahun 2004 seluas kurang lebih 25 Ha.⁸³

G. Kondisi Pengusahaan Tanah

⁸² *Ibid*, hal 6.

⁸³ *Ibid*, hal. 6.

Berdasarkan fakta lapangan ditemukan adanya pohon mangga sebanyak 4.400 pohon dengan perincian 2.300 pohon pertumbuhannya baik dan 2.100 pohon pertumbuhannya tidak baik serta tanaman jeruk yang sudah punah ini dapat diartikan bahwa pada taraf permulaan PT. Buah Harum mengusahakan tanah tersebut dengan komoditas tanaman sesuai sifat dan tujuan pemberian hak, namun demikian karena kondisi tanaman pada saat ini pihak perusahaan tidak mengusahakan dengan baik karena tidak terlihat adanya upaya pemeliharaan, rehabilitasi, penanaman/peremajaan atau pengambilan manfaat yang maksimal dari usaha tersebut. Di sisi lain pihak perusahaan membiarkan masyarakat sekitar untuk mengusahakan tanah tersebut dengan komoditas lain yang berupa tegalan dan bahkan Pemerintah melalui masyarakat pada tahun 2004 lokasi tersebut dijadikan obyek GNRHL melalui Dinas Kehutanan dan Perkebunan.⁸⁴

Dilihat dari penggunaan tanah saat ini, maka kondisi pengusahaan tanah dapat dilihat pada tabel berikut ini⁸⁵ :

Tabel 3. Kondisi Pengusahaan Tanah

NO	Pengusahaan Tanah	Luas (Ha)	%
1.	Diusahakan oleh perusahaan	48,7775	29
2.	Diusahakan oleh masyarakat	74,4975	45
3.	Tidak diusahakan	42,9625	26
	Jumlah	166,2375	100

Sumber : *Laporan Hasil Identifikasi Tanah Hak Guna Usaha PT. Buah Harum Kantor Pertanahan Kabupaten Pekalongan, hal 7.*

⁸⁴ *Ibid*, hal 7.

⁸⁵ *Ibid*, hal 7.

Dari tabel tersebut dapat diketahui bahwa pengusahaan tanah oleh pihak perusahaan hanya seluas 48,7775 Ha atau 29%, sedangkan yang paling banyak diusahakan oleh masyarakat yaitu seluas 74,4975 Ha atau 45 % dan yang tidak diusahakan seluas 42,9625 atau 26 %.

H. Kesesuaian Tata Ruang

Dari segi Rencana Umum Tata Ruang Wilayah Kabupaten Pekalongan, peruntukan tanah yang diusahakan oleh perkebunan PT. Buah Harum tidak bertentangan dengan Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Pekalongan sebagaimana tertuang dalam Perda Nomor 11 tahun 2001 yaitu termasuk dalam Kawasan Perkebunan tanaman Semusim dan tanaman Tahunan.⁸⁶

I. Pemenuhan Kewajiban PT. Buah Harum⁸⁷

a. Pemasangan patok tugu batas

Pada saat penelitian di lapang ditemukan tugu berupa beberapa patok besi sebagai tanda batas antara tanah perkebunan dengan tanah milik masyarakat dan tidak ditemukan tugu sesuai dengan ketentuan sebagai tanda batas tanah, kemungkinan karena sejalan dengan perkembangan waktu, keberadaan tugu tersebut rusak atau hilang.

b. Pembayaran pajak

Berdasarkan informasi dari manajemen PT. Buah Harum berkaitan dengan kewajiban pembayaran pajak yang berupa Pajak Penghasilan maupun Pajak Bumi dan Bangunan sampai saat ini belum terbayarkan.

c. Usaha-usaha konservasi

⁸⁶ *Ibid*, hal 7.

⁸⁷ *Ibid*, hal 7.

Dari peninjauan lapang, pihak perusahaan tidak melaksanakan upaya-upaya pemeliharaan dan pengawetan tanah atau upaya konservasi lahan. Upaya konservasi terhadap tanah tersebut justru dilakukan oleh Pemerintah melalui program Gerakan Nasional Rehabilitasi Hutan dan Lahan (GNRHL).

J. Lain-lain

Berdasarkan data/dokumen yang ada di Kantor Pertanahan Kabupaten Pekalongan, Sertipikat HGU atas nama PT. Buah Harum dalam keadaan Hak Tanggungan, antara lain⁸⁸ :

- a. Tanah Hak Guna Usaha Nomor 1 Desa Brondong masih dibebani Hak Tanggungan Bank Duta Jakarta;
- b. Tanah Hak Guna Usaha Nomor 1 Desa Kwasen telah selesai dibebani Hak Tanggungan Bank Dagang Negara dan sekarang sudah di roya di Kantor Pertanahan Kabupaten Pekalongan;
- c. Tanah Hak Guna Usaha Nomor 1 Desa Kesesi diblokir atas permintaan KP2LN Jakarta tanggal 16 Desember 2003 No. S.471/WPL.03/KP.01/P/2003.

4.2.2. Faktor Penyebab Penelantaran Tanah di Wilayah Kabupaten Pekalongan

Faktor-faktor penyebab penelantaran tanah di wilayah Kabupaten Pekalongan antara lain adalah⁸⁹ :

A. Faktor Intern Perusahaan

⁸⁸ *Ibid*, hal 8.

⁸⁹ Wawancara dengan Bapak Deden Deni, SH selaku Kasubsi Rencana dan Bimbingan Penatagunaan Tanah Kantor Pertanahan Kabupaten Pekalongan, pada tanggal 19 Juli 2006.

1. Kondisi manajemen perusahaan yang kurang baik, yaitu tidak terpenuhinya standar acuan tenaga kerja, kaitannya dengan ikatan kerja dan Upah Minimum Regional (UMR) yang belum diterapkan oleh perusahaan, sehingga terjadi pemutusan hubungan kerja;
2. Pelaksanaan pemasaran atau distribusi barang hasil produksi yang kurang baik dan tidak lancar, karena kurangnya tenaga ahli pemasaran, sehingga menimbulkan penumpukan hasil produksi apalagi mengingat kondisi buah-buahan hasil produksi yang cepat membusuk;
3. Terjadinya krisis ekonomi yang berkepanjangan mengakibatkan modal maupun keadaan finansial perusahaan menjadi kurang sehat, sehingga kinerja perusahaan terhambat bahkan berakibat kepada tidak aktifnya kegiatan usaha perkebunan;
4. Perusahaan kurang mampu menjalin hubungan kemitraan yang baik dengan masyarakat sekitar;
5. Perusahaan kurang serius melaksanakan usahanya, terbukti dengan kurang optimalnya dalam menjaga keamanan kebunnya, sehingga tidak dapat disalahkan sepenuhnya apabila ada “pendudukan liar” dari penduduk sekitar yang membutuhkan lahan untuk bercocok tanam.

B. Faktor Ekstern Perusahaan

1. Keadaan alam, misalnya terjadi musim kering berkepanjangan akan mengakibatkan turunnya produktifitas kebun karena banyak tanaman yang mati;

2. Gangguan dari masyarakat berupa pencurian hasil kebun, pencurian beberapa fasilitas milik perkebunan dan juga merusak kebun oleh binatang ternak yang tidak digembala dengan baik oleh pemiliknya;
3. Kurang aktifnya pembinaan dan pengawasan dari Pemerintah terhadap jalannya kegiatan perkebunan, karena yang dirasakan oleh masyarakat selama ini Pemerintah hanya bersifat menunggu jika mulai timbul suatu masalah baru mulai bertindak.

Selain faktor-faktor tersebut diatas, penyebab penelantaran tanah juga tidak lepas dari mentalitas masyarakat Indonesia yang mempunyai sifat-sifat yang lemah yang bersumber pada kehidupan penuh keragu-raguan dan kehidupan tanpa pedoman dan tanpa orientasi yang tegas, antara lain ⁹⁰:

1. Sifat mentalitas yang meremehkan mutu;
2. Sifat mentalitas yang suka menerabas;
3. Sifat tidak percaya kepada diri sendiri;
4. Sifat tidak berdisiplin;
5. Sifat mentalitas yang suka mengabaikan tujuan yang kokoh.

Perbuatan dari pengusaha yang menelantarkan tanah haknya di Kabupaten Pekalongan yang sangat merugikan semua pihak ini berkaitan dengan sifat dan mentalitas pengusaha yang menanamkan modalnya di wilayah Kabupaten Pekalongan yang suka mengabaikan tanggung jawabnya untuk melakukan kegiatan usaha sesuai dengan ijin yang telah diperolehnya.

⁹⁰ Koentjoroningrat, *Kebudayaan, Mentalitas dan Pembangunan*, Gramedia, Jakarta, 1987, hal 45.

4.3. Peran Kantor Pertanahan Terhadap Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar di Wilayah Kabupaten Pekalongan

Kantor Pertanahan berdasarkan Pasal 9 Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1998, memiliki tugas rutin untuk melakukan identifikasi adanya tanah yang dapat dinyatakan sebagai tanah terlantar di wilayahnya yang dilakukan baik secara kedinasan maupun berdasarkan perintah dari Menteri atau Kepala Kantor Wilayah atau laporan dari Instansi Pemerintah lain atau dari masyarakat.

Kegiatan identifikasi tanah terlantar yang dilakukan oleh Satuan Tugas Identifikasi Tanah Terlantar Kantor Pertanahan Kabupaten Pekalongan dimaksudkan untuk menyiapkan bahan pertimbangan bagi Panitia Penilai Tanah Terlantar Kabupaten Pekalongan dalam rangka menetapkan langkah-langkah penanganan selanjutnya terhadap tanah yang diindikasikan diterlantarkan oleh pemegang haknya. Adapun tujuan dari kegiatan identifikasi adalah untuk memperoleh data lapangan yang meliputi data penggunaan tanah, penguasaan tanah, pengusahaan tanah dan kesesuaian dengan rencana tata ruang serta aspek konservasinya.

4.3.1. Pembentukan Peraturan Pelaksana

Untuk melaksanakan Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1998 sebagai aturan pelaksana dari UUPA Pasal 15, Pasal 27, Pasal 34 dan Pasal 40 masih memerlukan adanya petunjuk pelaksana di lapangan, maka dibuat Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 24 Tahun 2002 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 36 tahun 1998 Tentang Penertiban dan

Pendayagunaan Tanah Terlantar yang kemudian ditindaklanjuti dengan keluarnya Peraturan Menteri Agraria Nomor 3 Tahun 1998 tentang Pemanfaatan Tanah Kosong untuk Tanaman Pangan.

Sejalan dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan daerah, pelaksanaan pelayanan di bidang pertanahan merupakan kewenangan daerah, maka dikeluarkan Keputusan Presiden Nomor 10 Tahun 2001 tentang Pelaksanaan Otonomi Daerah di bidang Pertanahan, dan hal ini dipertegas dengan Ketetapan MPR RI Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam dan ditindak lanjuti dengan diterbitkannya Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan, yang pada dasarnya untuk mewujudkan konsepsi, kebijakan dan Sistem Pertanahan Nasional yang utuh dan terpadu dengan pemberian kewenangan Pemerintah di bidang pertanahan dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten/Kota. Kewajiban sebagaimana dimaksud adalah sebagai berikut :

1. Pemberian ijin lokasi;
2. Penyelenggaraan pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan;
3. Penyelesaian sengketa tanah garapan;
4. Penyelesaian masalah ganti kerugian dan santunan tanah untuk pembangunan;
5. Penetapan subyek dan obyek redistribusi tanah serta ganti kerugian tanah kelebihan maksimum dan tanah absentee;
6. Penetapan dan penyelesaian masalah tanah ulayat;
7. Pemanfaatan dan penyelesaian masalah tanah kosong;
8. Pemberian ijin membuka tanah;

9. Perencanaan penggunaan tanah di wilayah Kabupaten/Kota.

Selanjutnya laporan identifikasi tanah terlantar PT. Buah Harum disusun sebagai pelaksanaan dari Surat Keputusan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Pekalongan Nomor : 460/668/II/2005, tanggal 8 Juli 2005 tentang pembentukan satuan tugas pelaksanaan identifikasi tanah terlantar Kantor Pertanahan Kabupaten Pekalongan dan Keputusan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Pekalongan Nomor : 460/667/II/2005, tanggal 8 Juli 2005 tentang penunjukan lokasi kegiatan Penertiban dan pendayagunaan Tanah Terlantar di Kabupaten Pekalongan Tahun 2005. Penyusunan laporan identifikasi tersebut mengacu pada pedoman teknis Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1998 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar.

Laporan tersebut diharapkan dapat digunakan sebagai masukan bagi Panitia Penilai Tanah Terlantar Kabupaten Pekalongan untuk menilai kondisi pemanfaatan tanah, dalam rangka untuk menyampaikan usul, saran, tindak dan langkah penanganan yang perlu diambil terhadap pemanfaatan tanah oleh pemegang hak kepada Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi Jawa Tengah.

4.3.2. Sosialisasi Peraturan yang Berlaku

Setelah peraturan perundang-undangan tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar diundangkan dan mulai berlaku, maka kegiatan sosialisasi kepada masyarakat tentang undang-undang tersebut sangat diperlukan, maksud dan tujuan dari kegiatan sosialisasi tersebut adalah memberi pengetahuan

dan pemahaman kepada masyarakat sehingga diharapkan dapat mempengaruhi dan merubah perilaku masyarakat untuk taat kepada aturan hukum yang berlaku.

Kegiatan sosialisasi tersebut merupakan salah satu tugas dari Kantor Pertanahan karena terkait dengan masalah pertanahan, oleh karena itu Kantor Pertanahan Kabupaten Pekalongan telah melaksanakan kegiatan sosialisasi tersebut kepada masyarakat di wilayah Kabupaten Pekalongan seperti pemasangan reklame yang bertuliskan agar pemegang hak atas tanah tidak menelantarkan tanahnya, selain itu pelaksanaan sosialisasi peraturan hukum tersebut dilakukan ke tingkat Kecamatan yaitu melalui Tim Gabungan bersama dengan instansi terkait dengan Pemda Kabupaten Pekalongan dengan cara memberikan penyuluhan secara langsung ke Desa-desa, melalui kegiatan sarasehan, dan berbagai kesempatan lainnya.

Kendala dalam kegiatan sosialisasi ini antara lain adalah keterbatasan dana yang dialokasikan untuk kegiatan tersebut dan juga minat dari masyarakat untuk hadir masih kurang, yang dipengaruhi oleh keterbatasan waktu karena kegiatan sosialisasi melalui pertemuan-pertemuan tersebut biasanya diadakan pada malam hari sehingga kegiatan sosialisasi dirasa kurang efektif.

4.3.3. Pembentukan Aparat Pelaksana

Dalam melakukan identifikasi terhadap suatu bidang tanah yang diindikasikan sebagai tanah terlantar, Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota membentuk Satuan Tugas (Satgas) Identifikasi yang keanggotaannya dapat mengikutsertakan aparat Pemerintah Desa dan anggota Kepolisian sektor setempat apabila dipandang perlu. Pembentukan Satgas Identifikasi di Kantor Pertanahan

Kabupaten/Kota dapat dilakukan secara paralel, tergantung kebutuhan dan pertimbangan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota, namun tidak bersifat permanen, misalnya apabila di wilayah kerja Kantor Pertanahan yang bersangkutan tidak terdapat tanah terlantar, maka Satgas Identifikasi tidak perlu dibentuk, namun apabila ternyata di wilayah kerja Kantor Pertanahan tersebut terdapat dua atau lebih bidang tanah yang diindikasikan terlantar, maka Kepala Kantor Pertanahan dapat membentuk dua atau lebih Satgas Identifikasi secara bersamaan. Oleh karena itu Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Pekalongan telah membentuk Satgas Identifikasi dalam rangka mengidentifikasi tanah yang diindikasikan terlantar yaitu tanah Hak Guna Usaha perkebunan PT. Buah Harum yang terletak di Kecamatan Kesesi Kabupaten Pekalongan.

Selanjutnya berdasarkan Pasal 10 Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1998, bahwa untuk keperluan melakukan kegiatan identifikasi Menteri membentuk Panitia Penilai yang diketuai oleh Kepala Kantor Pertanahan dan beranggotakan wakil dari instansi-instansi yang terkait dengan penggunaan tanah yang bersangkutan. Pembentukan Panitia Penilai Kabupaten/Kota oleh Bupati/Walikota merupakan pelimpahan kewenangan yang berdasarkan Pasal 10 Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1998 seharusnya dilakukan oleh Menteri (Kepala Badan Pertanahan Nasional). Dalam hal bidang tanah yang diidentifikasi adalah tanah hak milik, tanah hak guna bangunan dan hak pakai yang sudah dipecah menjadi beberapa bidang tanah yang bersifat individual, maka prosesnya tidak perlu melalui Panitia Penilai Kabupaten/Kota, tetapi penilaiannya langsung dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.

Bahwa di dalam rangka penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar di wilayah Kabupaten Pekalongan, maka perlu dibentuk Panitia Penilai Tanah Terlantar oleh Bupati Pekalongan melalui Surat Keputusan Bupati Pekalongan Nomor 310/110/2005 tentang Pembentukan Panitia Penilai Tanah Terlantar Kabupaten Pekalongan memutuskan untuk membentuk Panitia Penilai Tanah Terlantar Kabupaten Pekalongan yang susunan keanggotaannya sebagai berikut :

Tabel 4. Susunan Keanggotaan Panitia Penilai Tanah Terlantar Kabupaten Pekalongan

No.	Jabatan Dalam Dinas	Kedudukan dalam Panitia
1.	Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Pekalongan	Ketua
2.	Asisten Pemerintahan Setda Kabupaten Pekalongan	Wakil Ketua
3.	Kepala Seksi Penatagunaan Tanah Kantor Pertanahan Kabupaten Pekalongan	Sekretaris I Merangkap Anggota
4.	Kepala Seksi Pengaturan Penguasaan Tanah Kantor Pertanahan Kabupaten Pekalongan	Sekretaris II Merangkap Anggota
5.	Kepala Bappeda Kabupaten Pekalongan	Anggota
6.	Kepala Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Pekalongan	Anggota
7.	Kepala Dipenda Kabupaten Pekalongan	Anggota
8.	Kepala Seksi Hak Atas Tanah Kantor Pertanahan Kabupaten Pekalongan	Anggota
9.	Kepala Seksi Pengukuran dan Pendaftaran Tanah Kantor Pertanahan Kabupaten Pekalongan	Anggota

10.	Kepala Dinas/Instansi/Kepala Bagian terkait sesuai dengan peruntukan tanahnya.	Anggota tidak tetap
-----	--	---------------------

Sumber : *Surat Keputusan Bupati Pekalongan Nomor 310/110/2005 tentang Pembentukan Panitia Penilai Tanah Terlantar Kabupaten Pekalongan.*

Panitia Penilai Tanah Terlantar Kabupaten Pekalongan tersebut mempunyai tugas, antara lain :

- a. Melakukan penilaian terhadap laporan hasil identifikasi tanah terlantar yang dilaksanakan Satuan Tugas dengan berpedoman pada kriteria sebagaimana diatur dalam Bab III Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1998 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar;
- b. Menyusun alternatif saran tindak lanjut terhadap pemanfaatan tanah oleh pemegang hak atas tanah dan langkah-langkah penanganan pendayagunaan tanah dengan melibatkan instansi terkait;
- c. Melalui Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Pekalongan menyampaikan hasil penilaian sebagaimana tercantum pada diktum KEDUA huruf a dan b diatas kepada Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi Jawa Tengah dengan tembusan kepada Bupati Pekalongan.

4.3.4. Tindakan Aparat terhadap Penelantaran Tanah

Tindakan Aparat terhadap penelantaran tanah merupakan penerapan sanksi dari aturan hukum yang berlaku, hukum yang berlaku tidak akan efektif apabila

sanksi tidak dapat dilaksanakan. Menurut Satjipto Rahardjo berlakunya hukum melibatkan berbagai unsur sebagai berikut⁹¹ :

1. Peraturan itu sendiri;
2. Warga negara sebagai sasaran pengaturan;
3. Aktifitas birokrasi pelaksana;
4. Kerangka sosial, politik, ekonomi dan budaya yang ada turut menentukan bagaimana setiap unsur dalam hukum tersebut diatas menjalankan apa yang menjadi bagiannya.

Seseorang bisa saja berusaha keras untuk tidak mentaati hukum, tetapi manakala birokrasi hukum itu tidak mundur, tetapi bahkan berusaha untuk menegatkan penerapan sanksi hukumnya maka gambaran mengenai ketidakwibawaan hukum juga akan berubah, jadi dalam tanggapan hukum sebagai suatu proses interaksi diantara unsur-unsur pendukungnya ini, segala sesuatunya menjadi relatif.⁹²

Di pihak lain ada anggapan, kepatuhan hukum terutama disebabkan karena rasa takut pada sanksi hukum, karena ingin memelihara hubungan baik dengan rekan-rekan sekelompok atau pimpinan, karena cocok dengan nilai-nilai yang dianutnya. Namun demikian untuk menentukan hal tersebut maka seseorang harus dapat memahami hukum dan memberikan suatu penilaian terlebih dahulu.⁹³

Berdasarkan hasil identifikasi yang telah dilakukan oleh Satuan Tugas di lapangan dan telah dilakukan penilaian oleh Panitia Penilai Tanah Terlantar Kabupaten Pekalongan, maka selanjutnya sesuai dengan Pasal 11 Peraturan

⁹¹ Satjipto Rahardjo, *Permasalahan Hukum di Indonesia*, Alumni, Bandung, hal. 13-14.

⁹² *Ibid*, hal 15.

⁹³ Soerjono Soekanto, *Kesadaran Hukum dan Kepatuhan Hukum*, Jakarta, Rajawali Press, 2001, hal 145.

Pemerintah Nomor 36 tahun 1998, Panitia Penilai menyampaikan laporan hasil identifikasi kepada Kepala Kantor Wilayah dengan disertai usul mengenai tindakan yang perlu dilakukan terhadap tanah tersebut.

Menurut hasil identifikasi, tanah terlantar atas nama PT. Buah Harum di Kabupaten Pekalongan tidak menggunakan tanah tersebut sesuai keadaannya atau menurut sifat dan tujuan pemberian haknya, atau tidak memelihara dengan baik dan bukan disebabkan karena dihalangi oleh pihak lain, maka Kepala Kantor Pertanahan mengusulkan kepada Kepala Kantor Wilayah agar menetapkan tindakan dan langkah penanganan dalam rangka penertiban dan pendayagunaan tanah kepada PT. Buah Harum agar dalam waktu tertentu sudah menggunakan tanahnya sesuai keadaannya atau menurut sifat dan tujuan pemberian haknya. Tindakan dan langkah penanganan tersebut ditetapkan dalam bentuk rekomendasi, pembinaan dan peringatan sebagaimana disebutkan dalam Surat Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 24 Tahun 2002 Pasal 14 ayat 2.

Selanjutnya di dalam Surat Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 24 Tahun 2002 dijelaskan dalam Pasal 15, Pasal 16, Pasal 17 dan Pasal 18 dijelaskan bahwa :

Pasal 15

1. *Rekomendasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 ayat 2 huruf a diberikan jika :*
 - a. *Pemegang Hak Atas Tanah atau pihak yang telah memperoleh dasar penguasaan tanah telah mengusahakan tanahnya di atas 50 % dari luas tanah yang dikuasainya;*
 - b. *Terdapat beberapa syarat atau kewajiban pemanfaatan tanah sebagaimana tercantum dalam Surat Keputusan Pemberian Hak Atas tanah atau ketetapan yang menjadi dasar penguasaan tanah yang belum dipenuhi atau belum dilaksanakan.*
2. *Rekomendasi sebagaimana dimaksud dalam ayat 1 berupa langkah-langkah yang perlu dilakukan agar memanfaatkan sisa tanah yang dikuasainya dalam jangka waktu paling lama 12 (dua belas) bulan sejak diterimanya penetapan*

rekomendasi dimaksud oleh Pemegang Hak Atas Tanah atau pihak yang telah memperoleh dasar penguasaan tanah.

Pasal 16

- 1. Pembinaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 ayat 2 huruf b diberikan jika :
 - a. Pemegang Hak Atas Tanah perseorangan belum mempergunakan tanahnya karena tidak mampu dari segi ekonomi;*
 - b. Pemegang Hak Atas Tanah atau pihak yang telah memperoleh dasar penguasaan tanah tidak melakukan usaha pemeliharaan tanah;*
 - c. Pemegang Hak Atas Tanah atau pihak yang telah memperoleh dasar penguasaan tanah tidak mempergunakan tanah sesuai dengan tata Ruang Wilayah.**
- 2. Pembinaan sebagaimana dimaksud dalam ayat 1 dapat berupa :
 - a. Pembinaan teknis penggunaan tanah dari instansi terkait;*
 - b. Pembinaan teknis konservasi tanah dan lingkungan hidup dari instansi yang terkait;*
 - c. Fasilitas bantuan permodalan atau kerjasama tanah dengan pihak-pihak yang terkait.**

Pasal 17

- 1. Peringatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 ayat 2 huruf c diberikan jika :*
- 2. Peringatan sebagaimana dimaksud dalam ayat 1 berupa teguran kepada Pemegang Hak Atas Tanah atau pihak yang menguasai tanah untuk melaksanakan tindakan atau langkah penanganan sebagaimana disebut dalam rekomendasi atau pembinaan atau kewajiban yang tercantum dalam pemberian hak atas tanah atau ketetapan yang menjadi dasar penguasaan tanah.*

Pasal 18

- 1. Pemegang Hak Atas Tanah atau pihak yang menguasai tanah wajib menyusun rencana kerja dalam rangka melaksanakan rekomendasi, pembinaan dan peringatan sebagai wujud upaya penertiban dan pendayagunaan tanahnya;*
- 2. Rencana kerja sebagaimana dimaksud dalam ayat 1 disampaikan kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.*

Langkah-langkah sebagaimana dijelaskan dalam pasal-pasal tersebut diatas telah dilakukan oleh aparat pelaksana Kantor Pertanahan Kabupaten Pekalongan dan juga Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi Jawa Tengah kepada PT. Buah Harum, mengingat luas tanah yang diusahakan di bawah 50%

maka langkah yang diberikan adalah berupa peringatan pertama, selanjutnya dijelaskan dalam :

Pasal 19

1. *Apabila dalam tenggang waktu 12 (dua belas) bulan sejak diterimanya peringatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17, Pemegang Hak Atas Tanah atau pihak yang telah memperoleh dasar penguasaan tanah tidak mengambil langkah-langkah sesuai rencana kerja sebagaimana dimaksud dalam pasal 18, Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Propinsi atas usul Kepala kantor Pertanahan Kabupaten/Kota mengeluarkan peringatan kedua dalam tenggang waktu yang sama;*
2. *Apabila dalam tenggang waktu 12 (dua belas) bulan sejak diterimanya peringatan kedua. Pemegang Hak Atas Tanah atau pihak yang telah memperoleh dasar penguasaan tanah belum mengambil langkah sebagaimana mestinya, Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Propinsi atas usul Kepala kantor Pertanahan Kabupaten/Kota mengeluarkan peringatan ketiga dalam tenggang waktu yang sama;*

Pasal 20

1. *Dalam hal langkah-langkah penertiban dan pendayagunaan tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15, 16, 17, 18 dan Pasal 19, Pemegang Hak Atas Tanah atau pihak yang telah memperoleh dasar penguasaan tanah tidak melaksanakan langkah-langkah penanganan sesuai peringatan ketiga sebagaimana dimaksud dalam pasal 19 ayat 2, Kepala kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi mengusulkan kepada Kepala Badan Pertanahan Nasional agar tanah yang menjadi obyek penertiban dan pendayagunaan tanah dinyatakan sebagai tanah terlantar.*
2. *Usulan sebagaimana dimaksud dalam ayat 1 dapat meliputi seluruh atau sebagian tanah yang menjadi obyek penertiban dan pendayagunaan tanah sesuai hasil identifikasi disertai dengan alternatif usulan langkah penanganannya.*
3. *dalam melakukan usulan sebagaimana dimaksud dalam ayat 2, Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi agar memperhatikan :*
 - a. *Kepentingan Pemegang Hak Atas tanah atau pihak yang memperoleh dasar penguasaan tanah;*
 - b. *Aspirasi masyarakat sekitar lokasi tanah;*
 - c. *Program pembangunan daerah;*
 - d. *Kebutuhan dan kepentingan Pemerintah Kabupaten/Kota.*
4. *Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi menyampaikan tembusan usulan sebagaimana dimaksud dalam ayat 1 kepada Pemegang Hak Atas Tanah atau pihak yang telah memperoleh dasar penguasaan tanah, Gubernur, Bupati/Walikota, Kepala kantor Pertanahan Kabupaten/Kota dan instansi terkait*

Pasal 21

Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota melaksanakan pemantauan terhadap langkah-langkah penertiban dan pemberdayaan sesuai tahapan sebagaimana

dimaksud dalam Pasal 15, 16, 17,18 dan pasal 19 serta melaporkan hasil pemantauan kepada Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi dengan tembusan Bupati/Walikota.

Langkah-langkah tersebut dalam pasal diatas belum dilaksanakan oleh aparat Kantor Pertanahan Kabupaten Pekalongan maupun Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi Jawa Tengah, akan tetapi apabila PT. Buah Harum tidak mematuhi peringatan pertama dan kedua yaitu tidak mengambil langkah-langkah sesuai rencana kerja yang telah dibuat maka Kepala Kantor Wilayah melaporkan hal tersebut kepada Menteri disertai usul untuk menyatakan tanah yang bersangkutan sebagai tanah terlantar. Selanjutnya tanah Hak Guna Usaha milik PT. Buah Harum tersebut dapat diproses untuk dinyatakan sebagai tanah terlantar dan menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh negara, untuk dilaksanakan pengaturan lebih lanjut dalam rangka pendayagunaanya.

Menurut Pasal 14 Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1998 menjelaskan bahwa penetapan suatu tanah menjadi tanah terlantar adalah dengan Ketetapan Menteri dengan sebelumnya memberi kesempatan kepada pemegang hak atau pihak yang telah memperoleh dasar penguasaan atas tanah yang bersangkutan untuk dalam waktu 3 (tiga) bulan mengalihkan hak atas tanah tersebut melalui pelelangan umum. Di dalam pasal 15 dijelaskan bahwa kepada pemegang hak atau pihak yang sudah memperoleh dasar penguasaan atas tanah yang kemudian dinyatakan sebagai tanah terlantar diberikan ganti rugi sebesar harga perolehan yang ada telah dibayar untuk memperoleh hak atau dasar penguasaan atas tanah tersebut yang jumlahnya ditetapkan oleh Menteri dan ganti rugi tersebut dibebankan kepada pihak yang oleh Menteri sebagai pemegang hak yang baru atas tanah tersebut.

4.4. Kendala-kendala dan Penyelesaiannya Dalam Pelaksanaan Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar di Wilayah Kabupaten Pekalongan

Di dalam melaksanakan penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar di wilayah Kabupaten Pekalongan, aparat pelaksana mengalami kendala-kendala antara lain⁹⁴:

1. Bahwa pemegang hak atas tanah tidak diketahui keberadaannya, sehingga Kantor Pertanahan mengalami kesulitan apabila akan memberikan peringatan kepada pemegang hak atas tanah tersebut agar memanfaatkan tanahnya sesuai dengan tujuan pemberian haknya;
2. Bahwa untuk mendapatkan dana untuk membiayai kegiatan penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar harus melalui prosedur tertentu, sehingga selain memerlukan waktu yang lama juga memerlukan lobi agar dapat berhasil. Keadaan yang sama dapat dijumpai apabila akan meminta bantuan dana untuk keperluan kegiatan penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar kepada Pemerintah Daerah melalui alokasi dana perimbangan daerah. Hal itu karena pengeluaran dana tersebut selain memerlukan persetujuan dari Kepala Daerah juga memerlukan persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Mengenai pembiayaan yang diperlukan, dibebankan pada anggaran belanja Badan Pertanahan Nasional melalui mekanisme pengusulan Daftar Usulan Kegiatan (DUK) dan Daftar Usulan Proyek (DUP), namun disamping itu kepada para Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota dan Kepala Kantor

⁹⁴ Wawancara dengan Bapak Triyono selaku Kasubsi Data Penatagunaan Tanah Kantor Pertanahan Kabupaten Pekalongan, pada tanggal 19 Juli 2006.

Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi diharapkan juga dapat mengajukan usulan kepada Pemerintah Daerah setempat, agar kegiatan Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar tersebut dapat dibiayai melalui anggaran yang diperoleh dari BPHTB (Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan) yang dialokasi dalam dana perimbangan Pemerintah daerah setempat.

3. Bahwa pemanfaatan tanah kosong untuk tanaman pangan sesuai dengan Peraturan Menteri Negara Agraria Nomor 3 Tahun 1998 mengalami persoalan antara lain terkait dengan keberadaan dari pemegang haknya, karena untuk memanfaatkan tanah kosong untuk tanaman pangan oleh pihak lain harus dengan persetujuan dari pemegang haknya terlebih dahulu.

Dalam menghadapi kendala-kendala tersebut diatas diperlukan kerjasama dari semua pihak yang terkait, dan hal tersebut tidak mudah karena berbagai faktor, seperti penguasaan lahan oleh masyarakat tanpa ijin dari pemegang hak atas tanah, hal tersebut tidak dapat sepenuhnya dapat dipersalahkan kepada masyarakat, karena sebagian besar masyarakat tidak mengetahui harus kemana mereka meminta ijin sedangkan mereka membutuhkan lahan untuk bercocok tanam. Sedangkan kendala sulitnya mencari keberadaan pemegang hak karena alamat-alamat yang terdapat dalam data-data ternyata setelah diadakan cek ke lapangan tidak ditemui keberadannya, tetapi dengan penelusuran data yang dilakukan oleh aparat Kantor Pertanahan Kabupaten Pekalongan dengan bantuan pihak Kepolisian maupun pihak-pihak lain seperti masyarakat akhirnya dapat ditemui sebagian pengurus dari PT. Buah Harum tersebut karena sebagian pengurus lagi telah meninggal dunia, sehingga penjelasan mengenai hasil

identifikasi dan peringatan-peringatan dapat disampaikan kepada pengurus PT. Buah Harum yang bertanggung jawab atas penggunaan tanah selaku pemegang Hak Guna Usaha atas tanah tersebut.

BAB V

PENUTUP

5.1. Kesimpulan

1. Faktor-faktor penyebab penelantaran tanah di wilayah Kabupaten Pekalongan disebabkan oleh faktor intern maupun ekstern dari perusahaan, faktor intern tersebut antara lain seperti kondisi manajemen perusahaan yang kurang baik, kendala pemasaran barang hasil produksi, keterbatasan modal akibat krisis ekonomi, dan jalinan kemitraan yang kurang baik dengan masyarakat sehingga mengakibatkan kinerja perusahaan menjadi menurun, selain itu faktor ekstern seperti keadaan alam, gangguan dari masyarakat serta kurangnya pembinaan dan pengawasan dari Pemerintah juga menjadi penyebab terjadinya penelantaran tanah. Sedangkan peran Kantor Pertanahan Kabupaten Pekalongan terhadap Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar di wilayah Kabupaten Pekalongan antara lain adalah dalam kegiatan pembentukan peraturan pelaksana, sosialisasi peraturan tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar, pembentukan aparat pelaksana yaitu Satuan Tugas (Satgas) Identifikasi Tanah Terlantar dan juga Panitia Penilai Tanah Terlantar Kabupaten Pekalongan yang bertugas untuk melakukan identifikasi dan penilaian terhadap tanah yang diindikasikan sebagai tanah terlantar di wilayah Kabupaten Pekalongan, dan juga bertindak memberikan usul mengenai langkah-langkah penanganan dan sanksi kepada Pemegang Hak Atas Tanah yang menelantarkan tanahnya kepada Kepala Kantor Wilayah

Badan Pertanahan Nasional Propinsi Jawa Tengah yang dilanjutkan kepada Menteri selaku Kepala Badan Pertanahan Nasional.

2. Kendala-kendala di dalam melaksanakan Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar di wilayah Kabupaten Pekalongan antara lain adalah sulitnya mengetahui domisili ataupun keberadaan dari Pemegang Hak Atas Tanah yang diindikasikan sebagai tanah terlantar, sehingga aparat pelaksana mengalami kesulitan dalam memberikan pemberitahuan maupun peringatan dan juga untuk memperoleh persetujuan guna pemanfaatan tanah kosong untuk tanaman pangan, selain itu masalah keterbatasan dalam hal perolehan dana untuk keperluan kegiatan Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar karena harus melalui berbagai prosedur dan bersaing dengan alokasi dana untuk kepentingan-kepentingan yang lainnya. Oleh karena itu diperlukan kerjasama dan sinergi dari semua pihak yang terkait, agar pelaksanaan kegiatan Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar di wilayah Kabupaten Pekalongan dapat berjalan efektif dan sesuai dengan peraturan-peraturan yang berlaku.

5.2. Saran

1. Diperlukan adanya kesadaran dari Pemegang Hak Atas Tanah untuk tidak menelantarkan tanahnya, menumbuhkan rasa tanggung jawab dengan mempergunakan tanah sesuai dengan peruntukan haknya dan Rencana Tata Ruang Wilayah, dan apabila karena alasan tertentu seperti faktor ekonomi maupun belum saatnya dipergunakan, maka untuk sementara dapat

dimanfaatkan dengan menanam tanaman pangan sesuai dengan Peraturan Menteri Agraria Nomor 3 tahun 1998 untuk ketahanan pangan nasional.

2. Diperlukan adanya kerjasama dari aparat Kantor Pertanahan Kabupaten Pekalongan dan juga instansi lain yang terkait yang lebih intensif, terprogram dan berkelanjutan dalam melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar di wilayah Kabupaten Pekalongan serta tegas dalam menerapkan sanksi-sanksi sesuai dengan aturan hukum yang berlaku. Sedangkan kendala-kendala dalam kegiatan Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar di wilayah Kabupaten Pekalongan dapat dikurangi dengan adanya kerjasama dari semua pihak atau instansi yang terkait, seperti masalah pendanaan, karena terkait dengan berbagai pihak yang terkadang memiliki prioritas alokasi dana yang berbeda, hal ini dapat diantisipasi dengan persiapan jangka panjang yang merupakan kesepakatan bersama antar instansi tersebut, selain itu masalah pembaruan dan pemeliharaan data-data yang sifatnya berkelanjutan juga perlu diperhatikan sehingga data-data tersebut selalu siap apabila dibutuhkan.

DAFTAR PUSTAKA

- Asikin, Zainal dan Amirudin, *Pengantar Metode Penemuan Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2004.
- Atlas Kabupaten Pekalongan*, Bappeda Kabupaten Pekalongan, Pekalongan, 2003.
- Chulaemi, Achmad. *Pengadaan Tanah Untuk Keperluan Tertentu Dalam Rangka Pembangunan, Majalah Masalah-Masalah Hukum*, Nomor 1, FH. Undip, Semarang, 1992.
- Hadi, Soetrisno. *Metodologi Research*, Andi Offset, Yogyakarta, 1995.
- Harsono, Boedi. *Hukum Agraria Indonesia tentang Sejarah Pembentukan UUPA*, Djambatan, Jakarta, 1999.
- Harsono, Boedi. *Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional*, Penerbit Universitas Tri Sakti, Jakarta, 2002.
- Kabupaten Pekalongan dalam Angka 2004*, Bappeda dan BPS Kabupaten Pekalongan, Pekalongan, 2005.
- Koentjoroningrat, *Kebudayaan, Mentalitas dan Pembangunan*, Gramedia, Jakarta, 1987.
- Kusumaatmadja, Mochtar. *Hukum, Masyarakat dan Pembinaan Hukum Nasional*, Bandung, Bina Cipta, 1976.
- Kuswahyono, Imam. *Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar Sebagai Upaya Pemberdayaan masyarakat, Kajian Yuridis Sosiologis ataa PP. Nomor 36 Tahun 1998*, Arena Hukum Nomor 6, Tahun 2, November 1998.
- Laporan Hasil Identifikasi Tanah Hak Guna Usaha PT. Buah Harum*, Kantor Pertanahan Kabupaten Pekalongan, Pekalongan, 2005.
- Nawawi, H. Hadari. *Penelitian Terapan*, Gajah Mada University Press.
- Purbacaraka, Purnadi dan Soerjono Soekanto, *Sendi-Sendi Ilmu Hukum dan Tata hukum*, Bandung, Alumni, 1982.
- Rahardjo, Satjipto. *Ilmu Hukum*, Alumni, Bandung, 1986.
- Salindeho, John. *Masalah Tanah Dalam Pembangunan*, Sinar Grafika, Jakarta, 1998.

- Siahaan, Marihot Pahala. *Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003
- Soekanto, Soerjono. *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Jakarta, Universitas Indonesia Press, 1983.
- Soekanto, Soerjono dan Soleman B. Taneko. *Hukum Adat Indonesia*, Cetakan Keempat, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2001.
- Soekanto, Soerjono, *Kesadaran Hukum dan Kepatuhan Hukum*, Jakarta, Rajawali Press.,2001
- Soekanto, Soerjono. *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Pers, Jakarta, 1986.
- Soemitro, Ronny Hanitijo. *Metodologi Penelitian Hukum dan Yurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta,1990.
- Sugangga, IGN. *Kebijakan Pemerintah Kabupaten Dalam Hukum Pertanahan Adat di Wilayah Pantai Utara Jawa Tengah (Studi Kasus Penentuan Hak Tanah timbul)*, dalam Masalah-masalah Hukum, Majalah Ilmiah FH-UNDIP, Vol XXXI. No.2, April-Juni 2002.
- Sugiyono, *Metode Penelitian Administrasi*, Alfabeta, Bandung,
- Sunggono, Bambang. *Metode Penelitian Hukum*, Edisi Pertama, Cetakan Kedua, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1998.
- Suparmoko, *Metode Penelitian Praktis*, Yogyakarta : BPEF, 1991.
- Supriadi dalam Lili Rasyidi dan B. Arief Sidharta, *Filsafat Hukum Mazhab dan Refleksinya*, Bandung, Remaja Rosdakarya, 1994.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA).

Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1998 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar.

Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1998 tentang Pemanfaatan Tanah Kosong Untuk Tanaman Pangan.

Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 24 Tahun 2002 tentang Jangka waktu Identifikasi dan Pembentukan Panitia Penilai.

Keputusan Bupati Pekalongan Nomor 310/110/2005 tentang Pembentukan Panitia Penilai Tanah Terlantar Kabupaten Pekalongan.

Keputusan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Pekalongan Nomor 460/668/II/2005, tentang Pembentukan Satuan Tugas Pelaksanaan Identifikasi Tanah Terlantar Kantor Pertanahan Kabupaten Pekalongan.

Keputusan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Pekalongan Nomor 460/667/II/2005, tentang Penunjukan Lokasi Kegiatan Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar di Kabupaten Pekalongan Tahun 2005.

Harsono, Boedi. *Hukum Agraria Indonesia tentang Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum Tanah*, Djambatan, Jakarta, 1989.